

Ingenmannsland

En rettsosnologisk studie av avviste asylsøkeres
rettslige og sosiale situasjon, med fokus på
ventemottaket som returfræmmende tiltak



Av Silje Folkesson

Masteroppgave i rettsosnologi

Vår 2009

Institutt for kriminologi og rettsosnologi

**Juridisk fakultet
Universitetet i Oslo**

... I don't think any sound human being can just step on fire intentionally.
(Avvist asylsøker i ventemottak)

Sammendrag

Tittel: Ingenmannsland: En rettssosiologisk studie av avviste asylsøkeres situasjon, rettslig og sosialt, med fokus på ventemottaket som returfremmende tiltak

Forfatter: Silje Folkesson

Veileder: Nicolay B. Johansen

Levert ved: Institutt for kriminologi og rettssosiologi

Årstall: 2009

Antallet personer som oppholder seg i Norge uten lovlig opphold øker for hvert år. Flertallet antas å være asylsøkere som har fått avslag på søknaden om asyl, og som ikke kan returneres med tvang til sine hjemland, fordi de ikke samarbeider om slik retur. Avviste asylsøkere ønsker ofte ikke å reise tilbake til hjemlandet, fordi de enten mener at det ikke vil være trygt, eller også fordi utsiktene til et godt liv i hjemlandet er dårlige. Norske myndigheter hevder at det må føres en restriktiv politikk på dette området, og at det ikke må innvilges opphold til personer som ikke vil rette seg etter lovlig fattede vedtak. En liberal praksis mener myndighetene blant annet kan føre til en økt tilstrømming av asylsøkere uten beskyttelsesbehov. Resultatet er at vi i Norge har et økende antall avviste asylsøkere, med svært begrensede rettigheter, hvor det ikke er utsikter til retur, og heller ikke utsikter til at oppholdet i Norge i fremtiden vil bli regularisert.

I Norge har vi sett hvordan rettighetene til de avviste asylsøkerne har blitt mer og mer begrensede. Dette kan sees i sammenheng med den generelle tendensen i Europa, hvor innvandringsrestriksjoner legger flere og flere hindringer i veien for mennesker som ønsker å migrere fra fattige land til det rike Nord. Samtidig ser vi også en økende "kriminalisering" av de som forsøker seg på slike reiser og de som faktisk lykkes, og når destinasjonslandet, men uten å få tillatelse til å oppholde seg der.

I Norge har man nå opprettet to ventemottak hvor avviste asylsøkere kan få oppholde seg inntil de enten forlater landet frivillig, eller tvangsreturneres av politiet. I disse mottakene er det plass til til sammen ca. 200 asylsøkere. SSB har anslått antallet avviste asylsøkere som oppholder seg i landet til å være ca. 12 000. Ventemottakene skal ha en nøktern standard, og fokus skal være på retur. Mottaket skal ikke motivere beboerne til å bli i landet.

Det kan virke som om politikken som føres i Norge med hensyn på denne gruppen begrunnes med at det ikke må opprettes ordninger som kan oppfordre personer uten lovlig opphold til å bli i landet. På den annen side kan denne intensjonen tolkes slik at ved å tilrettelegge minst mulig, vil vilkårene for et fortsatt opphold i Norge være så dårlige, at man indirekte presser asylsøkerne til å forlate landet.

Ventemottakene *kan* oppfattes som en slik ordning som oppfordrer til å bli i landet. Opprettelsen av disse mottakene kan også tolkes som en anerkjennelse av at avviste flyktninger er mer ”verdige” trengende enn andre personer uten lovlig opphold. På den annen side opplever ikke beboerne i mottakene oppholdet i institusjonen som hjelp, men heller som pinepåføring og straff. I oppgaven har jeg sammenlignet ventemottakene med totale institusjoner og avgrensingsinstitusjoner, og kommet frem til at det kanskje ville føre til større måloppnåelse, i form av flere returer, om norske myndigheter la mer vekt på behandlingsaspektet enn på straffeaspektet.

Alle land i Europa står overfor den samme utfordringen når det gjelder avviste asylsøkere som ikke kan returneres med tvang, om enn i varierende omfang. Noen land har mer liberale ordninger enn andre. Finland er et eksempel hvor det gis tillatelser til avviste asylsøkere etter noen år uansett om de samarbeider om retur eller ikke. Siden dette tydeligvis ikke har skapt en stor pull-effekt i Finland, kan det derfor være grunn til å tro at mer liberale ordninger i Norge, heller ikke ville ha forårsaket en slik pull-faktor hit, slik norske myndigheter frykter.

Det at personer oppholder seg i landet uten oppholdstillatelse skaper store sosiale problemer for de som er i denne situasjonen. Myndighetene synes å legge ansvaret for situasjonen hos den enkelte. I tillegg hevder myndighetene at gjeldende rett tar hensyn til internasjonale menneskerettighetskonvensjoner ved at alle har rett midlertidig husvære samt at sosialtjenesten, dersom situasjonen tilsier det, må gi akutt livsnødvendig hjelp på ulovfestet grunnlag, ut fra alminnelige betraktninger om plikt til å hjelpe personer i en nødssituasjon.

Således fungerer sosialtjenesten som et sikkerhetsnett som skal avverge akutt nød. Dette er vel og bra så lenge situasjonen er kortvarig. Men ifølge flere frivillige organisasjoner, som NOAS og SEIF, er en slik situasjon uverdige og uakseptabel dersom den vedvarer over lengre

tid. På et tidspunkt må myndighetene, etter disse organisasjonenes mening, skjære gjennom og ta ansvar også for de avviste asylsøkerne som ikke samarbeider om retur.

At avviste asylsøkere ikke reiser tilbake til sine hjemland er et økende problem. Den løsningen norske myndigheter har valgt ved å opprette ventemottak, kan virke som en kortsiktig løsning, på dette problemet. Hvor lenge vil norske myndigheter fortsette å opprette ventemottak for å huse de avviste asylsøkerne? Eller vil vi snart se en annen og mer langsiktig løsning på denne utfordringen?

Innholdsfortegnelse

Sammendrag	5
Innholdsfortegnelse	9
Forkortelser	11
1.0 Innledning	13
1.1 Problemstilling	13
1.2 Norsk innvandringspolitikk – et tilbakeblikk	14
1.3 Oppbygging av oppgaven	22
2.0 Metode	24
2.1 innsamling av materiale	24
2.1.1 Hvem ville jeg snakke med?	25
2.1.2 Hvordan finne informanter	25
2.1.3 Hvor gjennomføre intervjuene	26
2.1.4 Hvordan gjennomføre intervjuene	26
2.2 Kvalitativ metode – fordeler og ulemper	27
2.2.1 Perspektivet – fenomenologisk	28
2.2.2 Forskerens utenfra-perspektiv	29
2.2.3 En eksplorerende studie	30
2.3 Ethiske spørsmål	31
2.3.1 Informert samtykke	31
2.3.2 Konsekvenser av å delta i undersøkelsen	32
2.3.3 Anonymisering	33
3.0 Hvem er de avviste asylsøkerne?	34
3.1 Asylprosessen	34
3.2 Rettskilder	37
3.2.1 Asyl	37
3.2.2 Vern mot retur	38
3.2.3 Opphold på humanitært grunnlag	38
3.3 Bevisbyrde og faregrad	39
3.4 Asylvurderingen som verdighetsbetraktning	40
3.5 De avviste asylsøkerne	43
3.5.1 Andre ureturnerbare	46
3.6 Hvorfor er det vanskelig å tvangsreturnere?	48
3.6.1 Identitet	49
3.6.2 Når er identiteten avklart?	51
3.6.3 Tilbaketakelsesavtaler	52
3.6.4 Samarbeid	52
3.6.5 Kriteriene for samarbeid	54
3.6.6 Medvirkning og sannsynliggjøring	55
3.6.7 Er kravet om samarbeid rimelig?	56
3.6.8 Hvilke saker prioriteres og hvilke nedprioriteres?	57
3.7 De falske asylsøkerne	58
4.0 Veien frem til dagens situasjon	61
4.1 Lengeværende i mottak	61
4.2 IOM og det frivillige returprogrammet	65
4.3 Muligheten for midlertidig arbeidstillatelse innskrenkes	67
4.4 Bortfallsordningen – bortfall av botilbud	68
4.4.1 Resultatet av bortfallsordningen	74
4.5 Ventemottakene opprettes	75

4.5.1 Fokus på retur	77
4.6 Opprettelsen av helsetilbud?	80
4.7 Oppsummering	81
5.0 Ventemottakene - intensjon og funksjon	83
5.1 Ventemottakene som total institusjon	83
5.1.1 Isolasjon	84
5.1.2 Krenkelse, passivisering og klientifisering	88
5.1.3 Opplevelsen av å bli straffet	90
5.1.4 Oppsummering	92
5.2 Ventemottaket som avgrensingsinstitusjon	93
5.2.1 Oppsummering	97
5.3 Frivillige organisasjoner	100
6.0 Andre lands praksis	104
6.1 Svensk rett	104
6.2 Dansk rett	105
6.3 Finsk rett	105
6.4 Departementets vurderinger	106
7.0 Konklusjon	109
Kilder	114
Vedlegg	118

Forkortelser

IOM – International Organization for Migration

IOM er en internasjonal organisasjon som bistår utlendinger og asylsøkere som ønsker å returnere til hjemlandet. Organisasjonen bistår utlendingen med å søke om reisedokumenter og finansiere reisen. Organisasjonen er også ansvarlig for returprogrammer til Irak og Afghanistan hvor personer fra disse landene får pengestøtte ved hjemreise, i tillegg til at det gis støtte til reintegrering i hjemlandet.

NOAS – Norsk Organisasjon for Asylsøkere

NOAS har som formål å ivareta asylsøkeres rettssikkerhet og velferd i Norge. NOAS har blant annet ansvaret for å informere asylsøkere om asylprosessen, og om dere rettigheter og plikter som asylsøkere i Norge ved ankomst.

PU – Politiets Utlendingsenhet

Enheten har i oppgave å registrere asylsøkere, undersøkelse omkring asylsøkerens reiserute, fastsetting av identitet, forberedelser og iverksetting av alle negative vedtak i asylsaker, dvs uttransport av asylsøkere med endelig avslag.

SEIF – Selvhjelp for Innvandrere og Flyktninger

SEIF er en frivillig og uavhengig organisasjon som informerer, henviser til rette instans og hjelper med problemløsning. SEIF sin målsetting er å hjelpe utlendinger til å finne frem i det norske samfunnet og til å tilegne seg nødvendig informasjon for å løse egne problemer.

UDI – Utlendingsdirektoratet

UDI er den sentrale og utøvende forvaltningsorganisasjonen på innvandrings- og flyktningfeltet i Norge. UDI har ansvaret for å gjennomføre asylintervjuet med hver enkelt asylsøker. UDI vurderer også hver enkelt asylsøknad og avgjør om asylsøkeren har behov for beskyttelse eller opphold på annet grunnlag i Norge.

UNE – Utlendingsnemnda

UNE er et politisk uavhengig forvaltningsorgan under Arbeids- og inkluderingsdepartementet. UNE har ansvaret for å behandle asylsøknaden på nytt dersom søkeren har klaget på vedtaket som er fattet av UDI. Dersom klagen ikke fører frem får asylsøkeren endelig avslag og må forlate landet.

UNHCR – FNs høykommissær for flyktninger

UNHCR sitt mandat er å gi internasjonal beskyttelse og finne varige løsninger på verdens flyktningproblemer. Internasjonal beskyttelse er hjørnesteinen i organisasjonens arbeid. UNHCR kan gi anbefalinger for enkelt land og landområder. Disse vil som regel bli tillagt en del vekt av norske utlendingsmyndigheter. UNHCR har imidlertid ikke mandat til å instruere de stater som har sluttet seg til flyktningkonvensjonen.

1.0 Innledning

I denne oppgaven vil ta for meg en gruppe mennesker som har det til felles at de har fått endelig avslag på sin søknad om asyl, og ikke kan tvangsreturneres tilbake til sine hjemland. Mange har bodd i Norge flere år, og mange har ingen ønsker eller planer om å returnere frivillig til hjemlandet. For noen oppleves det å reise tilbake som en umulighet, enten på grunn av en subjektiv frykt for eget liv, eller også på grunn av manglende utsikter til et verdig liv i hjemlandet. I noen få tilfeller er det også faktisk umulig for utlendingen å returnere på grunn av praktiske returhindringer. Regjeringen har innført mange tiltak for å prøve å ”motivere” personene i denne situasjonen til å reise hjem. Mange avviste asylsøkere velger allikevel å bli i Norge noen ganger i flere år, til tross for en meget vanskelig livssituasjon og, ifølge flere frivillige organisasjoner, uverdige livsforhold. Det at mange asylsøkere velger å leve på denne måten i Norge i mange år, uten utsikter til retur, fremfor å reise hjem til sine hjemland, reiser en rekke spørsmål som jeg ønsker å komme nærmere inn på i denne oppgaven.

1.1 Problemstilling

Avviste asylsøkere kan sies å være i en meget spesiell situasjon, både rettslig og sosialt. De har ikke lovlig opphold i Norge, og som personer uten lovlig opphold har de også svært få rettigheter. Kommunene har ansvar for å avverge akutt nød, og personer uten lovlig opphold har rett til midlertidig husvære, samt at sosialtjenesten kan gi nødhjelp i akutte situasjoner. For avviste asylsøkere er det nå blitt opprettet ventemottak hvor de kan få mat og tak over hodet. De avviste asylsøkerne har plikt til å forlate landet etter å ha fått avslag på søknaden, men i realiteten velger mange å bli, til tross for at de her er nærmest uten rettigheter. Myndighetene kan ofte ikke tvinge asylsøkerne ut av landet, og har tatt i bruk ulike midler for å motivere asylsøkerne til å returnere til sine hjemland. Problemstillingen for denne oppgaven er situasjonen for avviste asylsøkere og myndighetenes håndtering av denne, med utgangspunkt i ventemottaket som returfremmende tiltak, og mottaksbeboeres opplevelse av sin situasjon. Noen av de spørsmålene jeg vil besvare i denne oppgaven er således blant annet hvordan de avviste asylsøkerne opplever sin situasjon, hvordan myndighetene begrunner den politikken som føres med hensyn på de avviste asylsøkerne og hvordan de tiltakene som hittil er innført for å motivere asylsøkerne til å returnere til hjemlandet kan sies å ha fungert.

1.2 Norsk innvandringspolitikk – et tilbakeblikk

I etterkrigstidens Europa var det et stort behov for arbeidskraft, etter at mange unge arbeidsføre menn hadde mistet livet i krigen. Gjenoppbyggingen og vekst krevde arbeidskraft utenifra. Fra slutten av 1950-årene begynte en tiltakende migrasjonsstrøm fra det sørlige til det nordlige Europa, for å dekke dette behovet. Først og fremst kom arbeiderne fra Italia, Portugal, og Spania. Innvandringspolitikk i denne perioden var preget av lite kontroll med hvem som kom.

En liberalistisk strøm dominerte innvandringspolitikken i den fortsand at både rekrutterte arbeidsmigranter, og mer spontane innvandrere var velkomne.
(Brochman (1997), s. 39)

Etterkrigstidens Europa var preget av økonomisk vekst og optimisme, og denne økonomiske veksten kan blant annet sees i sammenheng med billig arbeidskraft som innvandret både fra Sør og Øst. Men den liberalistiske holdningen til arbeidsinnvandring skulle snart ta slutt. I 1973 kom oljekrisen og førte til inflasjon og arbeidsledighet. Innvandringsstoppen ble innført i Norge i 1975, tilsvarende var et slikt regulerings tiltak allerede gjennomført i Tyskland og Frankrike i henholdsvis 1973 og 1974. Årsaken til denne stoppen var ikke kun økonomiske men også politiske. Før stoppen ble innført hadde nye nasjonaliteter begynt å komme, som ikke var *like lett assimilerbare som katolikkene fra Sør-Europa* (Brochman, s. 49). Den begrunnelsen som myndigheten på den tiden ga var imidlertid at *innvandring skulle stoppes eller begrenses for bedre å kunne legge til rette for integrasjon av de allerede etablerte innvandrerne i landet.* (Brochman, s. 49)

Det ble gjort unntak for dem som søkte om asyl, dem som søkte om familiegjening og for ”nøkkelpersonell” som var personer som kunne dekke behovet for arbeidskraft. Spesielt i offshore sektoren var det behov for utenlandsk arbeidskraft. Nøkkelpersonell var personer som hadde høyere utdanning og som kunne komme til Norge på kortere arbeidsopphold. Stoppen gjaldt derfor først og fremst ufaglærte arbeidsinnvandrere fra den tredje verden.

”Stoppen” var hovedsakelig motivert av ønsket om å redusere innvandring fra land i den tredje verden. (Brochman, s. 49)

Årsaken til at man ønsket å begrense denne innvandringen var også omstruktureringen i økonomien, som gjorde behovet for denne typen ufaglært arbeidskraft, mindre attraktiv. I tillegg var det oppstått en bekymring over mulige kulturelle tilpasningsproblemer og

forskjeller i levestandard, mellom nordmenn og de som nylig hadde innvandret fra den tredje verden.

Fra å være en verdifull ressurs til økonomisk vekst, var de utenlandske arbeiderne blitt til truende konkurrenter i forhold til arbeid, bolig og sosiale goder. Hovedsakelig gjaldt dette i Frankrike og Tyskland, men også i andre land i Vest-Europa var de samme tendensene til stede. Stoppen hadde imidlertid en del uforutsette virkninger. For det første, innvandringen stoppet ikke, men skiftet karakter. Til tross for innvandringsstoppen, som reelt var en stopp i rekrutteringen av utenlandsk, ufaglært arbeidskraft, har de fleste europeiske land opplevd en betraktelig økning i innvandringen fra den tredje verden siden før stoppen ble innført, og frem til i dag. Spesielt har denne innvandringen kommet i form av familiegjenforente med de innvandrede arbeiderne som kom før stoppen, asylsøkere og *en uklar gruppe av "illegale"* (Brochman, s. 44). Etter at innvandringsstoppen ble innført var de eneste lovlige veiene inn i Vest-Europa for "tredjelandsborgere" praktisk talt gjennom ordninger for familiegjenforening eller gjennom asylinstituttet (Brochman, 1997).

Da de fleste mottakerlandene i Vest-Europa lanserte en restriktiv innvandringspolitikk, fulgte Norge således hakk i hæl – lenge før innvandring var i nærheten av å være et omfattende fenomen. (Brochman, s. 49)

Da innvandringsstoppen viste seg å ikke ha den ønskede virkning, og man opplevde en fortsatt innvandringsøkning fra den tredje verden, ble ytterligere tiltak innført. Ifølge Brochman var det blitt ført en relativt liberal asylpolitikk i flere europeiske land, og dette førte til mange asylankomster. Mange europeiske land innførte en strengere politikk for å redusere antallet asylsøkere. Tiltakene som ble innført skulle i større grad forhindre potensielle asylsøkere i å ta seg frem til grensen/landet der de kunne søke om beskyttelse. Et av disse tiltakene var opphevelsen av visumfrihetsavtaler (Brochman, 1997). Visumfrihetsavtaler ble (og blir stadig) opphevet med land hvorfra man har opplevd, eller forventer å oppleve, en økt tilstrømming av asylsøkere. I tillegg ble det innført underholds krav, og krav om minimumsstandard for bolig, for personer som søkte om familiegjenforening (Brochman, 1997).

Et annet tiltak som ble innført var lovgivning som straffer transportørselskaper som bringer inn personer uten ekte og gyldige dokumenter (hovedsakelig pass og visum). Krav om visum fra "flyktningproduserende" land og bøtelegging av transportørselskaper, er noen av de

viktigste virkemidlene europeiske lands myndigheter har tatt i bruk for å hindre personer som flykter fra sine hjemland i å nå fram til et trygt land hvor de kan søke om beskyttelse. Samtidig fører innstramminger i ett land, ofte til tilsvarende innstramminger i andre land. Ingen ønsker å ha den mest liberale asylpolitikken av frykt for å tiltrekke seg flere asylsøkere enn de andre (nabo-) landene.

Verden rundt pågår det et spill om menneskeskjebner, hvor ingen stater tar sjansen på å være mer liberal enn andre (Fuglerud, s. 162).

Dette ser vi et eksempel på også i forbindelse med de 13 innstrammingerne i asylpolitikken som ble foreslått høsten 2008. I denne forbindelse ble det argumentert for nødvendigheten av innstramminger på følgende måte:

Men også hvordan norsk asylpolitikk oppfattes utad, spesielt i forhold til sammenlignbare land som Sverige, synes å ha stor betydning for å forklare fordelingen av asylsøkere mellom ulike europeiske land. (Arbeids- og inkluderingsdepartementet, 03.09.2008)

EUs indre marked ble etablert i 1993. Dette innebar en nedbygging av den indre grensekontrollen, og fri flyt av arbeidskraft mellom medlemslandene. Denne liberaliseringen førte imidlertid til at det oppsto bekymring blant medlemslandene både for at manglende kontroll hos ”det svakeste leddet i kjeden” skulle føre til en økt tilstrømming av innvandrere til alle de europeiske landene. En annen bekymring var at en ved å føre en spesielt liberal asylpolitikk i forhold til de andre medlemslandene, kunne risikere å tiltrekke seg en uforholdsmessig stor andel asylsøkere (Djuve & Friberg). Det oppsto et behov for en harmonisering av både innvandrings- og asylpolitikken, og grensekontrollen. EU-landene har derfor inngått et samarbeid om en harmonisering av asylpolitikken i hele Europa. Målet er å implementere et felles europeisk asylsystem innen 2010.

Målsettingen for Schengen-samarbeidet er at avskaffelse av kontrollen på de indre grenser skal bidra til den frie bevegelsen for personer. Dette innebærer at de indre grenser kan passeres hvor som helst og når som helst. (Bunæs m.fl., s. 283)

Schengen-samarbeidet og avskaffelsen av kontrollen på de indre grenser, har medført en større sårbarhet for at det kommer uønskede personer til landet. For å veie opp for dette har kontrollen på de ytre Schengen-grensene blitt ”effektivisert”, slik at uønskede tredjelandsborgere allerede her skal avskjæres adgang til området (Bunæs, s. 283). Frafallet

av kontroll ved de indre grensene har dermed blitt erstattet og kompensert av en streng kontroll av de ytre grensene. Kontrollen gjør det vanskeligere for tredjelandsborgere (deriblant flyktninger) å komme til Schengen-området grenser, eller innenfor grensene, som er et kriterium for å i det hele tatt kunne fremlegge en søknad om asyl. Norge trådte inn i Schengen-samarbeidet i mars 2001.

Gjennom Schengen-konvensjonen har samarbeidslandene også forpliktet seg til en harmonisering av sin visumpolitikk. Dette innebærer at alle samarbeidslandene operer med en felles liste over land hvis borgere må ha visum for å kunne reise inn i Schengen-området. Gjennom nedbygging av den indre grensekontrollen oppsto også behovet for å fordele ansvaret for behandling av asylsøknader mellom statene. Dublin-samarbeidet ble svaret på dette problemet.

Dublin-samarbeidets grunnleggende prinsipp er at kun en av EUs medlemsstater skal behandle en asylsøknad som fremsettes på EU-territoriet av en ikke-EU-borger (tredjelandsborger). (Bunæs, s. 419)

Dublin-forordningen er en avtale mellom alle Schengens medlemsland. Avtalen har til hensikt at kun en av EUs medlemsstater skal være ansvarlig for å behandle en asylsøknad, nemlig *det første trygge land han kommer til etter å ha forlatt hjemlandet* (Bunæs, s. 420). På den måten unngår man både at en asylsøker ”shopper” asyl (får avslag i et land for deretter å levere inn en ny søknad i et annet land), eller at en asylsøker blir sendt fra det ene landet til det andre uten at noen av landene tar ansvar for å enten behandle søknaden eller utvise asylsøkeren fra Schengen-området (såkalt ”refugee in orbit”). For det tredje skal forordningen sørge for at søknadene blir mer eller mindre jevnt fordelt mellom medlemslandene. Dublin-forordningen har blitt anvendt på asylsøknader fremsatt i Norge fra 1. september 2003 (Bunæs, s. 420).

Senere har ordninger som SIS og Eurodac blitt innført. SIS står for Schengen Information System, og er et dataregister for registrering av opplysninger og gjenstander i forbindelse med inn- og utreise av tredjelandsborgere. Ved grensekontroll skal slik borger alltid sjekkes opp mot dette registeret (Fuglerud, 2001). I registeret lagres det altså blant annet opplysninger om personer som skal nektes innreise. En person som er utvist fra et Schengen-land vil også som oftest være utvist fra hele Schengen-området. Dersom han senere prøver å reise inn igjen i området via et annet Schengen-land vil det ved kontroll raskt kunne avdekkes at vedkommende skal nektes innreise.

Systemet er hurtig, og en innleggelse i SIS vil være tilgjengelig for alle brukere i samarbeidslandene i løpet av minutter. (Bunæs, s. 284)

Dublin-forordning suppleres av Eurodac-forordningen. Eurodac er et verktøy for registrering og sammenligning av *fingeravtrykk fra asylsøkere og andre personer som innreiser eller oppholder seg ulovlig på territoriet* (Bunæs, s. 429). Alle asylsøkere og andre tredjelandborgere uten innreisestillatelse (over 14 år) må avgi fingeravtrykk ved registrering. Disse lagres i en elektronisk database som politiet i alle medlemslandene har tilgang til. Fingeravtrykkene som avgis blir deretter sammenlignet med fingeravtrykk som tidligere er avgitt i andre land. På denne måten er det mulig å finne ut om for eksempel en asylsøker på et tidligere tidspunkt har søkt asyl, eller avgitt fingeravtrykk i et annet Schengen-land. *Formålet er å sikre en effektiv håndheving av Dublin-forordningen* (Bunæs, s. 429). I Norge er Kripos ansvarlig for Eurodac. Eurodac har vært anvendt på asylsøknader fremsatt etter 1. september 2003.

Hvis vi ser på den norske lovgivningen som har regulert innvandringen til riket, ser vi også her at utviklingen har gått i stadig mer restriktiv retning. Utlendingsloven av 1988 presiserte i større grad enn den tidligere loven av 1956, flyktnings og innvandreres rettigheter. I en artikkel i Materialisten fra 1996 kritiserer Guri Larsen og Cecilie Høygård den asylpolitikken som i Norge ble innført med den da nye utlendingsloven av 1988. Blant annet stilte de spørsmålsteget med de nye begrepene som til da hadde oppstått innen asylpolitikken (eksemplene som nevnes i artikkelen er: kvoteflyktninger, overføringsflyktninger, konvensjonsflyktninger, asylsøkere, falske flyktninger og ekte flyktninger). Ida Bakke, som har skrevet en masteravhandling i sosiologi fra 2005, skrev sin avhandling blant annet om begrepene "ureturnerbare" og "grunnløse" asylsøkere. I kapittel tre vil jeg gå nærmere inn på noen av disse begrepene og hvorfor de har oppstått, og hvilke konsekvenser de har for de personer som omfattes av dem.

I artikkelen til Høygård og Larsen kritiseres spesielt de nye bestemmelsene om visumregler og transportørselskapenes ansvar. Videre kritiseres det forhold at det kun er FNs flyktningkonvensjon som ligger til grunn for avgjørelser om hvem som oppfyller kriteriene og kan defineres som flyktning. Artikkelforfatterne kommer med følgende forslag: Visumfrihetsavtaler må inngås med alle land, opphør av kontroll fra transportselskaper,

opphør av avvisning / bortvisning ved grensen og at OAU's flyktningdefinisjon må legges til grunn for vurdering, ikke FNs flyktningkonvensjon (Høygård og Larsen, 1996). Ingen av disse kravene har blitt innfridd siden artikkelen ble skrevet. I stedet har vi sett at den norske asylpolitikken stadig har blitt mer restriktiv.

Noen av de viktigste asylpolitiske innstrammings tiltakene som er blitt gjennomført de siste årene er for det første at det ble innført en differensiert saksbehandling av asylsøkere, slik at såkalte "grunnløse" asylsøknader etter 1. januar 2004 skulle få sine søknader behandlet etter en spesiell prosedyre, nemlig 48-timersprosedyren. Dette gjelder søkere fra land som ansees som trygge:

Dette innebærer at asylsøkere fra land som man anser som trygge, får sine saker ferdigbehandlet innen 48 timer etter at søknaden er registrert hos politiet.
(Djuve og Friberg, s. 13)

Også tilbudet i asylmottakene er blitt differensiert slik at man nå har egne mottak for "antatt grunnløse". De blir tilbudt plass i transittmottak hvor tilbudet er mindre omfattende enn tilbudet i ordinære asylmottak. I tillegg har man innført informasjonskampanjer i land der mange "grunnløse" asylsøkere kommer fra *med den hensikt å avskrekke potensielle asylsøkere fra å reise til Norge* (Djuve og Friberg, s. 12).

Et tredje tiltak som ble iverksatt fra og med 1. januar 2004, er bortfallsordningen. Denne gikk ut på å fjerne tilbudet om opphold i ordinære mottak for asylsøkere som hadde fått endelig avslag på sin søknad om asyl. Tiltaket medførte at asylsøkere med avslag ble bedt om å forlate mottakene hvor de inntil da hadde fått oppholde seg. De fikk ikke noe annet botilbud, og mange (som ikke hadde familier og venner de kunne flytte inn hos) ble satt på gaten. Jeg vil komme nærmere inn på virkningene av tiltaket i kapittel fire. Hensikten med tiltaket var å "presse" eller "motivere" avviste asylsøkere til å samarbeide om frivillig retur. Asylsøkerne som ble rammet skulle heller ikke lenger få økonomisk støtte til livsopphold, eller helsehjelp med mindre situasjonen var livstruende (Djuve og Friberg, 2004).

Et annet tiltak som trådte i kraft i 2003 gjelder retten til familiegjenforening for de som har fått opphold på humanitært grunnlag. For disse gjeninnførte regjeringen i 2003 underholds kravet, slik at herboende nå må kunne dokumentere evne til å forsørge dem det søkes gjenforening med (Djuve og Friberg, 2004).

Forklaringer på innstrammingene i asylpolitikken handler ofte om en uønsket økning i tilstrømmingen av asylsøkere, og at denne bør reduseres. En annen forklaring som også ofte tas i bruk er innstramminger i asylpolitikken i andre land:

Særlig Danmark har de siste årene gått langt i restriktiv retning og dermed presset fram en endring også i nabolandene, som frykter en større tilstrømming av asylsøkere som nå ville ta veien utenom Danmark. (Djuve og Friberg, s. 14)

Sommeren 2008 foreslo regjeringen å øke underholdskravet fra lønnstrinn 1 (198 400 kroner i året) til lønnstrinn 8 (215 200 kroner i året) for personer som har fått opphold på humanitært grunnlag (Arbeids- og inkluderingsdepartementet, ”Familieinnvandring”). Endringen trådte i kraft 21. juli 2008, og gjaldt alle søknader som innkom etter dette. I pressemeldingen (AID 04.07.2008) påpekes det først at dette var et nødvendig tiltak ut ifra et integreringsperspektiv:

Også ut fra et integreringsperspektiv er det av betydning at den som får opphold i Norge ikke er avhengig av sosialhjelp for å få midler til livsopphold, men at vedkommende er en del av en familie som er selvforsørget. (Arbeids- og inkluderingsdepartementet, 04.07.2008)

Videre står det å øke underholdskravet også er et nødvendig tiltak for å ”reducere asyltilstrømmingen”. Dette skal sende et signal til de som planlegger å reise til Norge. Arbeids- og inkluderingsministeren forklarer nødvendigheten av tiltaket på denne måten:

Hvordan norsk innvandrings- og asylpolitikk oppfattes utad, spesielt sammenlignet med nærliggende land, synes å ha stor betydning for å forklare fordelingen av asylsøkere mellom ulike europeiske land. (Arbeids- og inkluderingsdepartementet, 04.07.2008)

Et krav om underhold vil angivelig kunne bidra til å gjøre Norge til et mindre attraktivt destinasjon for asylsøkerne, ifølge statsråden:

En instruks om økt underholds krav kan gi et signal til asylsøkerne om deres fremtidige muligheter til å få familien hit, og dermed ha innvirkning på søkerens valg av land. (Arbeids- og inkluderingsdepartementet, 04.07.2008)

Myndighetene bruker med andre ord nå også familieinnvandringsinstituttet for å prøve å begrense ankomsten av asylsøkere.

Høsten 2008 foreslo regjeringen ytterligere tretten asylpolitiske innstrammings tiltak. Disse tiltakene begrunnes også med at det er behov for å redusere antallet asylsøkere som ikke oppfyller vilkårene for beskyttelse (AID, 03.09.2008). NOAS påpeker på sine nettsider at den rød-grønne regjeringen riktignok har klart å få på plass noen av de løftene som ble gitt i Soria-Moria erklæringen, for eksempel at norskundervisningen er gjeninnført for asylsøkere, og at FNs anbefalinger er gitt større betydning i asylsaksbehandlingen. Til tross for disse forbedringene mener NOAS at regjeringens asylpolitikk, med de tretten forslagene til innstramminger, nå har blitt strengere enn den var da regjeringen tok over i 2005 (NOAS, 13.10.2008). I tillegg hevder organisasjonen at forslagene som vedrører familiegjenforening vil innebære at Norge legger seg på en strengere linje når det gjelder familiegjenforening enn det EUs familiegjenforeningsdirektiv har lagt opp til. Således kan forslaget ifølge organisasjonen føre til at Norge får Europas strengeste familieinnvandringsregler. NOAS peker også på at forslaget i praksis vil innebære seks års atskillelse for familier, dersom man tar med i betraktningen saksbehandlingstiden for søknaden om asyl, og tiden det tar å bosettes i en kommune.

På den annen side vil flere få flyktningstatus etter at den nye utlendingsloven trer i kraft 1. januar 2010. Dette vil gjelde de som i dag får opphold på humanitært grunnlag av beskyttelsesgrunner (ikke sterke menneskelige hensyn). Dette vil med andre føre til at flere personer vil kunne søke om familiegjenforening i Norge, uten å rammes av underholdskravet, da personer med flyktningstatus ikke møtes med krav om underhold for å kunne gjenforenes med familiemedlemmer i Norge.

I dette kapitlet har vi sett på innvandrings- og asylpolitikken som har blitt ført i Norge fra etterkrigstiden og frem til i dag. Det har gradvis blitt vanskeligere å innvandre til Norge fra den tredje verden, og det er ingenting som tilsier at denne utviklingen er i ferd med å snu eller i det hele tatt endre retning. Alt peker henimot ytterligere restriksjoner, både i Norge og i Europa for øvrig.

Flere stiller seg kritiske til denne utviklingen, da det stadig blir vanskeligere å fremlegge en søknad om asyl ikke bare i Norge, men i hele Europa. Man kan spørre seg om retten til å søke beskyttelse i et annet trygt land i praksis har blitt en ikke-rett:

Det er vanskelig å benytte seg av retten til å søke asyl i Norge når det er en betingelse at søknaden innleveres ved norsk grense. Visumkrav og regler om ansvarliggjøring av transportselskaper som frakter asylsøkere uten gyldige papirer, fører til at asylsøkere ikke når fram til grensen. Retten til turist- og besøksopphold blir også ofte illusorisk ved at det stilles krav om visum og økonomiske garantier. Ut fra «innvandringspolitiske hensyn» gis det ikke visum til personer fra bestemte land. (Heiberg, s. 13)

Flere aktører på området hevder at flyktningers største rettssikkerhetsproblem i dag er nettopp at de ikke får anledning til å innlevere sin søknad om asyl fordi det er så problematisk å ta seg frem til norsk grense eller annet Schengen-lands grense (Heiberg, s. 28).

I denne oppgaven vil jeg altså belyse situasjonen til avviste asylsøkerne. Denne problemstillingen har jeg allerede vært inne på da jeg omtalte bortfallsordningen tidligere i kapittelet. Personer som ikke vil forlate landet etter avslag på søknad om asyl, er et økende problem for myndighetene. I dagligtale går denne gruppen ofte under benevnelsen ”de ureturnerbare”. Da jeg søkte etter begrepet ”ureturnerbare” i Atekst (et artikkelarkiv fra norske papiraviser) fikk jeg 307 treff. De to eldste funnene var fra 2000, og i en av disse to artiklene omtales de ”ureturnerbare” også som *nesten-illegale*. NOAS anslår i samme artikkel at dette dreide seg om ca. 300 personer som befant seg i denne situasjonen på det daværende tidspunkt. I dag har SEIF anslått at mellom 5000 og 10 000 mennesker oppholder seg i Norge ulovlig (papirløse, ikke kun ureturnerbare). Statistisk sentralbyrå har nylig anslått at det kan dreie seg om rundt 18 000 mennesker som i dag oppholder seg i Norge uten papirer, og at omtrent 12.000 av disse 18.000 er tidligere asylsøkere. Myndighetene er uansett i dag helt tydelig på at slike personer ikke lenger bare er *nesten-illegale*. De er uten lovlig opphold.

1.3 Oppbygging av oppgaven

I **innledningen** her har jeg beskrevet utviklingen i asylpolitikken fra slutten av andre verdenskrig, og frem til i dag. I **andre kapittel** vil jeg ta for meg metoden jeg har brukt for å hente inn det empiriske materialet, som undersøkelsen er basert på. Etiske spørsmål med hensyn på metode vil også tas opp i dette kapittelet. I **tredje kapittel** vil jeg gå nærmere inn på hvem de avviste asylsøkerne er. Jeg vil også her beskrive forskjellige årsaker til at personer tilhørende denne gruppen ikke kan returneres med tvang til sine hjemland. I **fjerde kapittel** vil jeg komme inn på opprettelsen av ventemottakene og veien frem til disse opprettelsene. I **femte kapittel** vil jeg ta opp de avviste asylsøkernes opplevelser av å bo i ventemottaket og situasjonen de er i. Jeg vil også her presentere hva to frivillige organisasjoner mener om

situasjonen for de avviste asylsøkerne, og hva de foreslår av endringer med hensyn på situasjonen til denne gruppen. I **sjette kapittel** vil jeg beskrive andre lands praksis i forhold til utfordringen de avviste asylsøkerne kan sies å representere. Jeg vil også her beskrive hvordan norske myndigheter argumenterer for og imot tilsvarende løsninger på denne problemstillingen i Norge. I **konklusjonen** vil jeg gi en kort oppsummering av hele oppgaven, og kaste blikket litt fremover. Kan ventemottakene sies å være en langsiktig løsning på de avviste asylsøkernes situasjon?

2.0 Metode

I dette kapitlet vil jeg forklare hvordan jeg har gått fram for å innhente den informasjonen jeg trengte for å besvare problemstillingen min. Videre vil jeg forklarer valg og metoder og begrunne disse valgene, samt hva slags utfordringer (praktiske og etiske) bruken av slike metoder har bydd på.

For å undersøke situasjonen til avviste asylsøkere og hvordan de opplever denne, var det mest naturlig å for meg å intervju noen avviste asylsøkere, samt flere andre sentrale aktører på dette feltet. For å samle inn informasjon om hvilke hindringer politiet møter med hensyn på å returnere de avviste asylsøkerne til sine hjemland, intervjuet jeg to ansatte i Politiets Utlendingsenhet. Gjennom samtaler med ansatte i Selvhjelp for innvandrere og flyktninger (SEIF) og Norsk organisasjon for asylsøkere (NOAS) fikk jeg innblikk i hva disse organisasjonene mener om den politikken som føres overfor de avviste asylsøkerne, og hva de ønsker av forandringer med hensyn på politikken som føres. I tillegg ga gjennomgangen av forslaget til ny utlendingslov (NOU 2004: 20) og den påfølgende odelstingsproposisjonen (Ot.prp. nr. 75 (2006-2007)) kunnskap myndighetenes intensjoner og forståelser og hva de mener bør, eller ikke bør gjøres for denne gruppen.

For å innhente denne informasjonen har jeg måttet bruke forskjellige kvalitative metoder. For å få et innblikk i de asylsøkernes opplevelse av egen situasjon, har jeg brukt en metode som kalles *det kvalitative forskningsintervju*, som egner seg godt til å studere sosiale fenomener. Det fenomenet som skal studeres nærmere i denne avhandlingen er altså de avviste asylsøkernes situasjon og deres opplevelse av denne situasjonen. Grunnen til at jeg har valgt å bruke intervju som metode for å innhente materiale er fordi *samtalen er et godt utgangspunkt for å få kunnskap om hvordan enkeltpersoner opplever og reflekterer om sin situasjon* (Thagaard, s. 11).

2.1 innsamling av materiale

I det følgende vil jeg beskrive hvem jeg ønsket å intervju, og hvordan jeg gikk frem for å skaffe informanter. I tillegg vil jeg kommentere noen etiske problemstillinger som oppsto i forbindelse med innsamlingen av materiale til undersøkelsen.

2.1.1 Hvem ville jeg snakke med?

Jeg bestemte meg tidlig i studieforløpet at jeg gjerne ville snakke med noen avviste asylsøkere som ikke kunne returneres med tvang til sine hjemland. De fleste personer som befinner seg i denne situasjonen bor antakeligvis hos venner og bekjente, eller på gata. Noen har også tatt imot tilbud om opphold i ventemottak, som er et mottak opprettet for nettopp asylsøkere med avslag på søknaden om asyl. Hittil er det opprettet to slike ventemottak. Det ene ligger i Lier kommune og ble opprettet i mars 2006. Det andre ligger i Fagerli og ble opprettet ett og et halvt år senere. Ettersom det var enklere å få tilgang til de asylsøkerne som oppholdt seg i ventemottakene, valgte jeg å kontakte UDI og et av ventemottakene for å forhøre meg om muligheten for å intervju noen av beboerne der. Etter å ha fått tillatelse til å gå i gang med intervjuene på mottaket, fikk jeg til slutt fem intervjuer med beboere der.

2.1.2 Hvordan finne informanter

Før jeg hadde vært på ventemottaket hadde jeg sendt informasjonsskrivet mitt dit, og spurt om de ansatte der kunne informere beboerne om prosjektet. Imidlertid fikk jeg beskjed om at det vil være en bedre løsning om jeg selv kom ut til mottaket og selv forsøkte å snakke med beboerne ansikt til ansikt. De første gangene jeg var på ventemottaket var det få av de jeg snakket med som viste noen interesse for meg og mitt prosjekt. De fleste sa rett ut at de ikke var interessert eller at de ikke orket å la seg intervju, at de var deprimerte og forvirrede. Jeg følte også at jeg av mange ble møtt med skepsis. Etter at jeg hadde vært der et par ganger var det allikevel noen som var villige til å la seg intervju. Etter hvert som jeg ble kjent med noen av beboerne var det flere som sa ja til å la seg intervju og til slutt hadde jeg altså fem intervjuer. Det var tydelig at tilliten til meg steg for hver gang jeg viste meg ansiktet mitt på ventemottaket.

Måten utvalget foregikk på kan imidlertid ha innebåret en viss skjevhet. Informantene har selvfølgelig frivillig meldt seg til å delta i prosjektet, og det kan dermed tenkes at det er de mest ressurssterke som står fram og ønsker å delta i en slik undersøkelse. Dessuten kan det tenkes at det er de som opplever det som mest uaktuelt å reise til hjemlandet som ønsker å stå frem og fortelle om sin situasjon. Siden jeg ikke hadde økonomiske midler til å bestille tolk, var det også en forutsetning at informantene snakket enten norsk eller engelsk, og dette kan også innebære at det er de mest ressurssterke som har valgt å delta, da engelsk i mange land ikke er et språk man lærer annet enn i skolen. På den annen side kan utvalget sies å ha vært

ganske variert da de fem asylsøkerne jeg snakket med kom fra fem forskjellige, selv om et flertallet riktignok kom fra Afrika. Ingen kvinner ønsket å la seg intervju, men det skal også sies at det er en sterk overvekt av menn som er innkvartert på mottaket. Alle informantene var mellom 20 og 40 år.

2.1.3 Hvor gjennomføre intervjuene

Før jeg satte i gang med intervjuene snakket jeg med ventemottakets daglige leder om hvor disse intervjuene kunne gjennomføres. Jeg var opptatt av at de ansatte ikke skulle vite hvem jeg intervjuet, og at vi derfor kunne sitte et sted hvor vi ikke ble forstyrret og hvor det ikke var kameraer som filmet oss. I begynnelsen brukte jeg et treningslokale på ventemottaket hvor det ikke var kameraer og hvor vi ikke trengte å bli låst inn da det til enhver tid var åpent.

Imidlertid kom det av og til personer som ønsket å bruke treningsrommet. Jeg valgte derfor senere å bruke et annet rom som befant seg innenfor treningsrommet, men her stod det et bordtennisbord, og også her ble vi forstyrret av personer som kom for å bruke bordet. Etter et intervju som foregikk på bordtennisrommet fikk jeg beskjed av daglig leder om at ingen av disse rommene kunne brukes til å gjennomføre intervjuer, fordi disse rommene kun skulle brukes til de aktivitetene de var ment for, og at det eneste stedet som kunne benyttes til å intervju var et venterom i andre etasje over resepsjonen og kontorene der de ansatte jobbet. Dette betydde med andre ord at anonymiteten til de jeg ønsket å intervju ikke lenger var sikret, i og med at vi alltid måtte låses inn på dette rommet av en ansatt. De to siste intervjuene foregikk allikevel på dette rommet, da det tilsynelatende ikke fantes noe annet alternativ. De to informantene som lot seg intervju her, virket imidlertid ikke som om de lot seg affisere av dette. Jeg kan imidlertid ikke vite om andre potensielle informanter har latt seg skremme / ville ha latt seg skremme av manglende anonymitet overfor de ansatte.

2.1.4 Hvordan gjennomføre intervjuene

Intervjuene mine var av utforskende karakter. Det vil si at jeg ikke hadde en bestemt hypotese på forhånd som skulle testes ut (Kvale, 1997). De fleste intervjuene mine ble derfor også ganske ustrukturerte. Jeg hadde på forhånd utarbeidet en intervjuguide, men det endte med at vi stort sett snakket om temaer, fremfor å følge denne guiden. Mange av informantene snakket mye om temaer som overlappet mange av de andre spørsmålene jeg hadde i guiden. Det var også flere av informantene som gjerne ville snakke om situasjonen de hadde flyktet fra og disse delene av intervjuet kunne fort bli lange og utdypende. Intervjuenes preg av

ustrukturert gav informantene anledning til å prate mest mulig fritt om det de selv ønsket. Det positive ved å la informantene snakke fritt er at de får gitt uttrykk for hva de selv er mest opptatt av ved sin situasjon, og at man også av og til kommer inn på ting som man ikke selv hadde kommet på å spørre om, og som kan være meget relevante og interessante med hensyn på problemstillingen. Å begrense informantene, som jeg opplevde var en gruppe som sjelden ble ”hørt” i andre sammenhenger, opplevdes også som vanskelig. Metoden som ble brukt må kunne sies å være delvis strukturert og denne formen for kvalitative intervju kalles for det kvalitative forskningsintervju. Slike intervjuer er preget av at temaene forskeren kommer inn på er bestemt på forhånd, men at rekkefølgen bestemmes underveis (Thagaard, 2003).

Intervjuene begynte med at jeg spurte hvor asylsøkerne kom fra, når de var kommet til Norge, og hva de hadde flyktet fra. Noen av informantene ønsket ikke å snakke om noe som hadde med selve asylsøknaden å gjøre, som for eksempel hvorfor de hadde fått avslag, eller hvorfor de ikke kunne returneres med tvang. Jeg vet ikke om dette kom av at jeg ikke hadde klart å formidle anonymiteten sterkt nok, eller om det var fortsatt manglende tillit til meg som var årsaken til dette. Det trenger selvfølgelig ikke å ha vært noen av disse tingene. Jeg understreket selvfølgelig at informantene fikk svare på de spørsmålene de selv ville, og var det noe de ikke ville svare på, så var det helt ok. Det som kom fram i samtalene og som jeg ville vite mer om var informantenes opplevelse av ventemottaket og situasjonen de var i. Disse opplevelsene vil jeg komme nærmere inn på i det femte kapittelet av denne avhandlingen.

2.2 Kvalitativ metode – fordeler og ulemper

Forskjellen på kvantitative og kvalitative metoder er som kjent at kvantitative metoder kan sies å gå i bredden, og si noe om antall og utbredelse av et fenomen, mens kvalitative undersøkelser går mer i dybden, og søker å finne betydninger og forståelser av fenomener. Kvalitative metoder er bedre egnet til å komme under huden på det man ønsker å vite mer om, i motsetning til kvantitative metoder som bedre egner seg til å si noe om utbredelsen av et fenomen. Ut fra temaet og problemstillingen min har det vært naturlig å ta i bruk en kvalitativ forskningsmetode. Dessuten er den kvalitative metoden godt egnet til å gi en forståelse av menneskers egen opplevelser og forståelser av det livet de lever.

Siden jeg ikke var ute etter for eksempel hvor mange personer som i dag har fått avslag på søknaden uten å reise hjem, eller hvordan avviste asylsøkere bor etter å ha fått avslag, var det naturlig å ikke velge kvantitativ metode. Slike spørsmål kan man få besvart ved å dele ut spørreskjemaer. Jeg var mer interessert i å få besvart spørsmål omkring hvordan asylsøkere med avslag opplever sin egen situasjon, hva de tenker om sin egen fremtid, og hvorfor de ikke vil returnere til sine hjemland, og det ble derfor mer naturlig å gjøre noen få dybdeintervjuer med personer som befinner seg i denne situasjon.

Det kvalitative forskningsintervju forsøker å forstå verden fra intervjupersonenes side, å få frem betydningen av folks erfaringer, og å avdekke deres opplevelse av verden, forut for vitenskapelige forklaringer. (Kvale, s. 17)

Kvalitative metoder egner seg altså spesielt godt for denne typen undersøkelser fordi de kan gi innsikt i sosiale fenomener slik de forstås av de personene som det forskes på (Thagaard). Videre gir kvalitative metoder innsikt i, og forståelse for, andre menneskers liv. Vi kan med andre ord ved hjelp av denne metoden både få et innblikk i hvordan informantene oppfatter seg selv og sin livsverden, samtidig som vi oppnår en dypere forståelse for deres livssituasjoner, som vi tidligere kanskje ikke hadde så mange kunnskaper om.

2.2.1 Perspektivet – fenomenologisk

Jeg har valgt å utføre en undersøkelse om personer som befinner seg i en spesiell situasjon, både sosialt og rettslig, og perspektivet er i denne avhandlingen de ureturnerbare situasjon slik de selv opplever den. Således kan perspektivet også sies å være fenomenologisk. Ifølge Kvale har dette perspektivet følgende særtrekk:

Et fenomenologisk perspektiv fokuserer på personens livsverden. Det er åpent for intervjupersonens erfaringer, fremhever presise beskrivelser, forsøker å se bort fra forhåndskunnskaper, og søker etter beskrivelsenes sentrale betydninger. (Kvale, s. 40)

Det er også innen fenomenologien sentralt at fenomener forstås ut ifra perspektivet til de som studeres. Slik kan vi få innblikk i hvordan de vi studerer erfarer og opplever sin egen omverden. Jeg har valgt dette perspektivet for min undersøkelse om avviste asylsøkere, uten å stille meg kritisk til for eksempel hvorfor flyktningene velger å ikke reise tilbake til hjemlandet etter å ha fått avslag på asylsøknaden:

Fenomenologien bygger på en underliggende antakelse om at realiteten er slik folk oppfatter at den er. (Thagaard, s. 36)

Jeg har altså kun vært opptatt av asylsøkernes subjektive frykt for retur, uten å ta stilling til om de objektivt sett virkelig har noe å frykte eller ikke, noe jeg heller ikke har kompetanse til å uttale meg om. Det som er sentralt er at de jeg har snakket med ofte frykter retur til sine hjemland av forskjellige årsaker. Den opplevde frykten er like reell for den som opplever den, uansett om det objektive grunnlaget for frykten er reelt eller ikke. Dersom jeg skulle ha stilt meg kritisk til det som ble fortalt meg av mine informanter under intervjuene, ville dette også kunne ha bydd på visse etiske problemer:

Informert samtykke innebærer ikke at informanten skal svare på ethvert spørsmål, og vedkommende skal heller ikke utsettes for en kritisk vurdering fra forskeren. (Thagaard, s. 106)

Det som er av interesse er altså å fange opp hva som er flyktningenes egen forklaring på hvorfor hjemreise ikke er aktuelt for dem, og hva de tenker om den situasjonen de nå befinner seg i.

2.2.2 Forskerens utenfra-perspektiv

Den nære kontakten som gjerne utvikles mellom forsker og informant er gjerne årsaken til en rekke etiske dilemmaer. Dette gjelder blant annet i overgangen mellom når innsamlingen tar slutt (innsamlingsfasen innebærer ofte nær kontakt med informant) og analysen begynner (analysefasen innebærer ofte mindre hyppig eller ingen kontakt med informant). Ofte kan disse to stadiene overlappe hverandre en del. Et etisk spørsmål knytter seg til analysefasen og til hvordan forskeren kan ta vare på informantens perspektiv gjennom analysen og presentasjonen av data. Forskeren vil alltid være preget av sine forforståelser og sin faglige bakgrunn, og vil nødvendigvis se informantens situasjon utenifra. Det er derfor viktig at forskeren har et reflektert forhold til sine egne forforståelser og fordommer:

Fordi forskeren er preget av sin faglige bakgrunn, vil hun eller han se informantens situasjon utenfra. Det gir en annen forståelse enn det innenfra-perspektivet informant har. (Thagaard, s. 107)

Dette kan resultere i at de resultatene jeg kommer frem til etter å ha analysert det empiriske materialet fra samtalene med mine informanter, stemmer dårlig overens med de opplevelsene

av egen situasjon som asylsøkerne har fortalt meg om under disse samtalene. Dette kan også gjelde mottaksansattes oppfatning av sin egen rolle, eller politiets utførelse av sitt arbeid. I tillegg til at forskeren ser intervjuobjektene fortellinger utenfra, så skal empirien også analyseres i lys av teori. Dersom ikke empirien skulle tolkes i lys av teori, ville formålet med studien vanskelig kunne oppnås: nemlig å gi ny innsikt i sosiale sammenhenger. Det at intervjuobjektene ikke alltid vil kjenne seg igjen i den fremstillingen som gis etter at de har fortalt har blitt tolket og analysert er en etisk problemstilling som det dessverre ikke finnes noen fullgod løsning på.

2.2.3 En eksplorerende studie

Samtidig må den undersøkelsen jeg har gjennomført kunne sies å være eksplorerende, da jeg ikke hadde noen fast definert problemstilling før jeg begynte å intervju (Thagaard, 2003). Problemstillingen ble imidlertid klarere underveis i prosjektet. Jeg syntes i utgangspunktet at temaet om avviste asylsøkere var interessant, og hadde allerede bygget opp en interesse for flyktning- og asylpolitikk før jeg begynte på studiet. De avviste asylsøkernes situasjon virket spesiell på mange måter, men som sagt hadde ytterst få kunnskaper om dette temaet da jeg bestemte meg for at det var dette jeg skulle skrive om. Selv om jeg ikke kan sies å ha gått inn i dette uten noen som helst forforståelse av feltet, visste jeg altså før jeg begynte svært lite om akkurat de avviste asylsøkernes situasjon.

En forsker vil alltid ha sine egne forforståelser av det vedkommende skriver om.

Forforståelsen vil nødvendigvis prege fremstillingen av temaet som det forskes på. Ideelt sett burde forskeren gå inn i et felt uten en slik forforståelse, men dette er aldri tilfelle. Noen forkunnskaper og noen meninger vil man alltid ha om det man skal undersøke. Utfordringen for den som forsker ligger i å legge sine egne forforståelser og meninger til side. Selv om det ikke er til å unngå at sluttresultatet til en viss grad vil være preget av forskerens egne oppfatninger og personlige meninger, og således aldri kan bli helt nøytral, bør avhandlingen ideelt sett være mest mulig objektiv og nøytral. En forsker bør altså alltid prøve å undertrykke sine egne oppfatninger i skriveprosessen, for ikke å la sine egne oppfatninger i altfor stor grad prege fremstillingen av det vedkommende har forsket på. Det er også viktig at forskeren har et reflektert forhold til sine egne forforståelser.

Jeg har samlet inn empiri om både de avviste asylsøkeres situasjon og hvordan de selv ser den, og myndighetenes begrunnelser for den politikken som føres. I en slik fremstilling får vi representert en politikk fra to sider, både fra undersiden og fra oversiden. Således blir det ikke bare asylsøkerne fremstilling av seg selv som får råde i denne avhandlingen. Denne blir ”balansert” av myndighetenes syn og begrunnelser. Utfordringen ligger imidlertid fortsatt i å undertrykke mine egne sympatier og ”antipatier” for de forskjellige parter.

2.3 Etske spørsmål

Flere spørsmål som knyttet seg til det etiske dukket opp i forkant av intervjuene. Flyktingene som jeg har snakket med er i en meget sårbar situasjon. Alle har fått avslag på søknaden om asyl. Ingen snakket veldig mye norsk, noen snakket ikke så veldig godt engelsk heller. Noen hadde få kunnskaper om asylprosessen og hva årsaken var til at de befant seg i ventemottaket. Alle så de etter muligheter for å komme seg ut av den situasjonen de var i. Da jeg kom til ventemottaket presenterte jeg meg som student. Jeg forklarte at jeg ville gjennomføre en undersøkelse, og at jeg gjerne ville intervju så og så mange personer.

2.3.1 Informert samtykke

Informantene som deltar i undersøkelser som den jeg har gjennomført skal i henhold til Den nasjonale forskningsetiske komité for samfunnsvitenskap og humaniora ha god informasjon om prosjektet, og dets formål på forhånd. Dette er for at informantene skal kunne vurdere fordelene og ulempene ved å delta i en slik undersøkelse, før en gir sitt samtykke til slik deltakelse.

Som hovedregel skal forskningsprosjekter som inkluderer personer, settes i gang bare etter deltakernes informerte og frie samtykke. Informantene har til enhver tid rett til å avbryte sin deltakelse, uten at dette får negative konsekvenser for dem. (NESH 2)

Da jeg fikk anledning til å komme ut til det ventemottaket hvor jeg håpet å få gjennomføre intervjuer med noen av beboerne, hadde jeg på forhånd skrevet et informasjonsskriv. Dette skrivet delte jeg ut til de av beboerne som jeg kom i prat med. Imidlertid gikk det ikke klart frem av informasjonsskrivet hva som var formålet med undersøkelsen, da jeg ikke på forhånd hadde en helt klar problemstilling. At informasjonen som gis til informantene på forhånd ikke er fullstendig, kan også utgjøre et moralsk dilemma. Men dette er heller ikke fullt ut uunngåelig, da forskeren ofte vil forandre på problemstillingen underveis i prosjektet:

Ofte vil også forskeren forandre oppfatning av hvilke spørsmål som kan bli sentrale i analysen. Følgelig kan ikke samtykket fra informantene være basert på fullstendig informasjon om prosjektet (Thagaard, s. 23 og 24).

Et eksempel på noe som kunne ha blitt problematisk var da jeg langt ute i studieforløpet bestemte meg for å intervju noen av de ansatte ved ventemottaket, hvor jeg allerede hadde intervjuet fem av beboerne. Noen av beboerne jeg tidligere hadde intervjuet, lurte da på om jeg hadde ”byttet side”. Ved å intervju de ansatte, noe som jeg ikke opprinnelig hadde tenkt, og dermed heller ikke informert om, følte noen av asylsøkerne jeg hadde intervjuet at jeg hadde sviktet dem, og at min lojalitet nå heller lå hos de ansatte, (og dermed kanskje også hos myndighetene?).

I informasjonsskrivet sto det at jeg ikke hadde noe med utlendingsmyndighetene å gjøre, og at jeg ikke kunne hjelpe asylsøkerne på noen som helst måte når det gjaldt deres situasjon. Samtidig var jeg nøye med å forklare at det å bli intervjuet var en frivillig sak, og at de som lot seg intervju, når som helst kunne trekke seg, om de selv ønsket det. Selv om ingen av informantene lot til å misforstå denne informasjonen kan jeg ikke utelukke at noen kanskje følte seg presset til å la seg intervju, eller at de lot seg intervju fordi de håpet at jeg kunne gjøre noe for dem til gjengjeld.

Jeg kan ikke være sikker på om jeg har klart å formidle tydelig nok at jeg ikke representerer myndighetene og/eller at jeg ikke på noen måte var i stand til å hjelpe informantene. Alle informantene gav sitt muntlige samtykke til å la seg intervju før vi gikk i gang. Ingen av informantene har i ettertid kontaktet meg i håp om at jeg skal kunne hjelpe dem med hensyn på sakene deres, noe som kan indikere at de har forstått at jeg ikke kan hjelpe dem, men helt sikker kan jeg altså ikke være. Jeg har imidlertid fått forespørsler om å hjelpe på andre måter, med penger, telefonkort, bolig i kortere perioder etc.

2.3.2 Konsekvenser av å delta i undersøkelsen

Den nasjonale forskningsetiske komité for samfunnsvitenskap og humaniora har utformet retningslinjer for forskerens etiske ansvar. Komiteen har blant annet fastsatt retningslinjer om at:

Forskeren har et ansvar for å unngå at de som utforskes utsettes for skade eller andre alvorlige belastninger. Og videre at informantene bør få tilbud om å bearbeide problemer som eventuelt er oppstått som følge av deltakelse i prosjektet. (NESH 1)

Forskeren bør med andre ord søke å unngå at undersøkelsen får negative konsekvenser for informantene som deltar. Jeg hadde mange negative følelser og dårlig samvittighet knyttet til å be informantene mine om å berette om ting de kanskje synes det var vanskelige å snakke om, uten å kunne yte noe tilbake til dem. Imidlertid synes jeg senere da jeg kom i gang med intervjuingen at dette gikk lettere enn forventet. Ingen brøt sammen under intervjuet slik jeg hadde fryktet i forkant. Der jeg hadde ventet å møte helt nedbrutte mennesker, viste det seg at flere av de jeg snakket med faktisk hadde en god del humor om situasjonen de var i, og en av dem spøkte med at forholdene på ventemottaket ikke var dårlige nok til at beboerne valgte å returnere.

Allikevel kan jeg ikke vite sikkert om samtalene har vært en stor belastning eller ikke for de jeg intervjuet. Ideelt sett burde jeg nok hatt en terapeut klar til å ta seg av informanter som muligens opplevde intervjuene som svært belastende. Dette hadde jeg imidlertid ikke økonomiske forutsetninger for. Jeg håper derfor at de utebliende synlige reaksjonene på de vanskelige samtaleemnene, antyder at intervjuene som ble gjennomført, ikke påførte informantene alvorlige belastninger. Men heller ikke her kan jeg altså si noe med sikkerhet.

2.3.3 Anonymisering

Jeg har valgt å anonymisere informantene mine ved å gi dem vanlige norske navn. Dette har jeg gjort for å redusere den sosiale avstanden mellom ”oss” (nordmenn) og ”dem” (asylsøkerne). Ved å gi asylsøkerne navn som Ole og Andreas vil det kanskje være lettere for leseren å identifisere seg med asylsøkeren, og se at likhetene er større enn forskjellene.

3.0 Hvem er de avviste asylsøkerne?

Før jeg går inn på hvem de avviste asylsøkerne er, vil jeg kort gi en beskrivelse av asylprosessen, og de rettskilder som brukes for å bestemme om utlendinger som ber om beskyttelse i Norge skal gis opphold i Norge eller ikke, og etter hvilken bestemmelse. Aller først må vi vite hva en asylsøker er. En asylsøker er:

... en person som har kommet til Norge og søkt asyl her, det vil si at vedkommende ber om beskyttelse og anerkjennelse som flyktning. Personen kalles asylsøker inntil søknaden er avgjort. (Bunæs m.fl., s. 201)

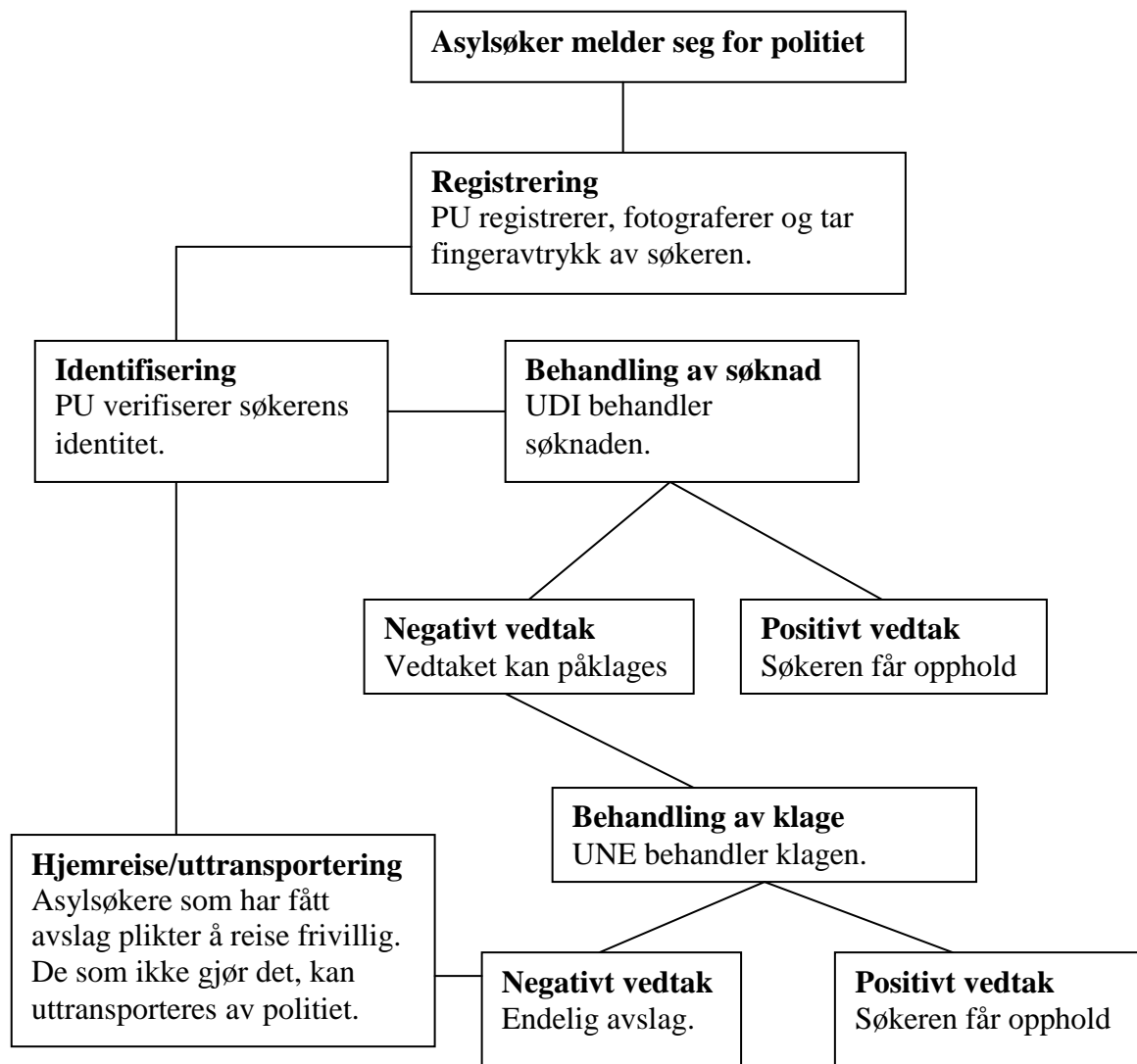
Hva som gir anerkjennelse som flyktning kommer jeg tilbake til under 3.2 (Rettskilder). Selv om myndighetene har valgt å bruke begrepet asylsøker kun om personer som er i søkefasen, og flyktning om personer som har fått innvilget flyktningstatus, har jeg valgt å bruke begrepet asylsøkere og flyktninger også om de som har fått avslag på søknaden om asyl. Dette har jeg gjort fordi jeg ikke synes det gir mening å slutte å bruke begrepet asylsøkere og flyktninger om personer som har fått avslag. Jeg vil derfor bruke disse begrepene om personer som har flyktet fra sine hjemland, uansett hva slags beslutning myndighetene har fattet med hensyn på deres søknader. Jeg har også valgt å ikke bruke begrepet *ureturnerbare*, som oftest brukes i media og i dagligtale, om denne gruppen. Dette er fordi jeg synes det gir negative assosiasjoner, som om man snakket om varer som ikke kan returneres. Jeg har derfor valgt å omtale de asylsøkere som denne avhandlingen omhandler (som ikke kan returneres med tvang) som ”avviste asylsøkere” eller rett og slett ”flyktninger”.

I det følgende vil jeg først beskrive asylprosessen fra asylsøkeren ankommer Norge, til vedkommende får enten opphold eller endelig avslag. I denne avhandlingen har jeg derfor valgt å stort sett bruke benevnelse avviste asylsøkere om personer i denne situasjonen. Jeg vil komme nærmere inn på hvorfor mange avviste asylsøkere ikke kan returneres til sine hjemland litt senere i kapittelet. Først vil jeg beskrive selve asylprosessen, rettskildene og asylvurderingen.

3.1 Asylprosessen

Alle asylsøkere som kommer til Norge, må først registreres som asylsøkere av Politiets Utlendingsenhet (PU) i Christian Kroghs gate 32 C i Oslo. Politiet tar fingeravtrykk og spør

om søkeren har med seg identitetspapirer eller pass fra hjemlandet. 90 % av alle asylsøkere som kommer til Norge fremlegger ikke slik dokumentasjon, og det er flere årsaker til dette.



Etter registreringen hos politiet blir søkeren overført til Tanum Transittmottak som ligger ca. 20 km utenfor Oslo. På Tanum får asylsøkeren informasjon fra Norsk organisasjon for asylsøkere (NOAS) om asylprosessen samt rettigheter og plikter. Deretter skal søkeren fylle ut en egenerklæring (EE) i Utlendingsdirektoratets (UDI) lokaler på Tanum. Egenerklæringen er den første delen av asylintervjuet. Asylintervjuet består av to deler, en skriftlig del (EE) og en muntlig del. Erklæringen fylles ut på et språk som asylsøkeren behersker godt skriftlig. I erklæringen bes asylsøkeren blant annet om forklare seg om hvorfor asylsøkeren har flyktet fra hjemlandet, hva vedkommende frykter ved en eventuell retur til hjemlandet, hvordan vedkommende har reist for å komme til Norge, samt spørsmål om familie, og hjemsted.

Denne erklæringen blir så oversatt til norsk. Etter ca. tre uker må asylsøkeren gjennom et muntlig intervju, hvor vedkommende blant annet får spørsmål angående det han/hun har forklart seg om i egenerklæringen.

Det er viktig for asylsøkeren at alle relevante sider av saken belyses så godt som mulig, for at UDI skal kunne fatte en mest mulig riktig beslutning. Det UDI skal vurdere er om søkeren kan defineres som flyktning etter flyktningkonvensjonen, om vedkommende bør vernes mot retur, eller om det foreligger grunner til å gi opphold på humanitært grunnlag. Det spørres også om forhold rundt søkerens hjemsted og reiseruten til Norge. Dette gjøres for å avdekke om søkeren virkelig kommer fra det stedet han/hun oppgir som hjemsted og om vedkommende er den han/hun utgir seg for å være.

Etter å ha vært gjennom det skriftlige og muntlig intervjuet, vil søkeren bli overført til et asylmottak hvor vedkommende kan oppholde seg til søknaden er ferdig behandlet. Det tar vanligvis alt fra noen få måneder til ett år å få svar på søknaden. Noen ganger kan det også ta lengre tid. Hvis søkeren får opphold blir han/hun bosatt i en kommune, hvor han/hun vil få tilbud om bolig og introduksjonsprogram. Dersom søkeren får avslag, vil han/hun ved hjelp av noen timers gratis hjelp fra en advokat kunne klage på vedtaket.

Klagen sendes igjen til UDI. Hvis UDI ikke finner grunnlag for å omgjøre vedtaket, blir klagen oversendt til Ulendingsnemnda (UNE). Hvis UNE finner grunn til å omgjøre vedtaket får søkeren oppholdstillatelse, og blir bosatt i en kommune. Hvis ikke UNE finner grunn til omgjøre vedtaket får søkeren endelig avslag. Det betyr at søkeren må forlate landet, og det gis vanligvis en utreisefrist på ca. tre uker. Statusen til asylsøkere som ikke forlater landet innen fristen går fra ”tålt opphold” til ulovlig opphold.

Søkere som ikke overholder fristen kan bli returnert med tvang av politiet. Dette forutsetter som oftest at politiet har klart å fremskaffe billetter og reisedokumenter som muliggjør uttransport. Hvis tvungen retur ikke er mulig, har søkeren fire alternativer. Vedkommende kan velge å enten reise frivillig tilbake til hjemlandet, eller vedkommende forlate Norge til fordel for et annet land i Europa. Asylsøkeren vil imidlertid ikke kunne innlevere en ny søknad i et annet land i Europa, på grunn av Dublin forordningen som jeg nevnte i innledningen. Avslag i et av Schengens medlemsland betyr i henhold til denne avtalen det samme som avslag i hele Schengen-området. Et tredje alternativ for asylsøkere med avslag er et liv i skjul i Norge. Et

fjerde alternativ er å oppholde seg i ventemottak eller på annen for myndighetene kjent adresse. Jeg kommer senere tilbake til de forskjellige alternativene for asylsøkere som har fått endelig avslag på søknaden om asyl.

Også etter at søkeren har fått endelig avslag, er det mulig å sende begjæringer om omgjøring av tidligere vedtak til UNE. Dette forutsetter at det foreligger nye opplysninger eller dokumenter av betydning for utfallet av saken. Det er også mulig å klage inn saken for en domstol, men dette er forbundet med kostnader som utelukker dette alternativet for de fleste asylsøkere.

3.2 Rettskilder

Oppholdstillatelse i Norge for de som søker asyl, gis på tre forskjellige grunnlag. Asyl innvilges de som forfølges i hjemlandet på grunn av en av konvensjonsgrunnene. Vern mot retur innvilges dersom det er fare for liv eller frihet i hjemlandet, og opphold på humanitært grunnlag innvilges dersom sterke menneskelige hensyn tilsier det, eller søkeren har en sterk tilknytning til riket. I det følgende skal jeg ta for meg hver og en av disse tre grunnlagene for opphold.

3.2.1 Asyl

Asyl innvilges dersom søkeren blir ansett å kunne defineres som flyktning i medhold av flyktningkonvensjonen art. 1 A. Ifølge konvensjonen er en flyktning en person som

*... med rette frykter forfølgelse på grunn av rase, religion, nasjonalitet, medlemskap i en spesiell sosial gruppe eller på grunn av politisk oppfatning, befinner seg utenfor det land han er borger av, og er ute av stand til, eller på grunn av slik frykt, er uvillig til å påberope seg dette lands beskyttelse...*¹

De som anerkjennes som flyktninger, har etter søknad rett på asyl, og får dermed asylstatus, eller status som flyktninger. Det er ikke klart definert hva som utgjør forfølgelse i Flyktningkonvensjonens forstand. Det er opp til myndighetene i hvert enkelt land å bestemme hvem som faller innenfor eller utenfor definisjonen, men ifølge NOAS vil trusler mot liv eller frihet uansett alltid regnes som forfølgelse:

¹ Den offisielle norske oversettelse av flyktningkonvensjonen

En trussel mot liv eller frihet, eller fare for å bli utsatt for tortur vil alltid regnes som forfølgelse. Også andre typer overgrep, menneskerettighetsbrudd eller diskriminering kan regnes som forfølgelse hvis de er alvorlige nok, enten i seg selv eller i en kombinasjon med andre menneskerettighetsbrudd. (NOAS, 29.3.2007)

3.2.2 Vern mot retur

De som ikke anerkjennes som flyktninger, kan allikevel får opphold av beskyttelsesgrunner. Dette gjelder personer som omfattes av artikkel 33 i flyktningkonvensjonen, vern mot tilbakesendelse. Vernet skal gjelde dersom utlendingen ved retur til hjemlandet *står i en nærliggende fare for å miste livet eller bli utsatt for en umenneskelig behandling*² av andre årsaker enn de som er nevnt i konvensjonens artikkel 1 A. NOAS gir følgende eksempler på risiko som ikke faller innenfor Flyktningkonvensjonen: *private konflikter, hevn, kriminelle handlinger og en generell farlig sikkerhetssituasjon* (NOAS, 29.3.2007). De som får opphold etter denne bestemmelsen, får opphold etter utlendingsloven § 8 annet ledd, det vil si opphold på humanitært grunnlag. Med den nye utlendingsloven som planlegges iverksatt 1. januar 2010, skal imidlertid dette endres, slik at de som er vernet mot retur også får asylstatus, på lik linje med de som anerkjennes som flyktninger etter Flyktningkonvensjonen.

3.2.3 Opphold på humanitært grunnlag

Den som ikke får innvilget asyl, og heller ikke er vernet mot retur vil vurderes opp mot en tredje form for opphold. Slikt opphold kan gis *når sterke menneskelige hensyn taler for det, eller når utlendingen har særlig tilknytning til riket*.³ Denne typen opphold gis også etter utl. § 8 annet ledd (opphold på humanitært grunnlag). Dette er en ”kan”-regel, hvilket vil si at opphold på dette grunnlaget ikke er noe en utlending kan gjøre krav på. Forhold som kan legges vekt på i en vurdering av om det skal gis opphold på dette grunnlaget er for eksempel helseproblemer, funksjonshemming, tilknytning til Norge m.m. For å gi et inntrykk av hvor terskelen går for å få opphold etter denne bestemmelsen, vil jeg her vise til NOAS sine hjemmesider i forhold til anførsler om helseproblemer, der det står følgende:

Praksisen i UDI og Utlendingsnemnda er at det må foreligge en livstruende sykdom som kan behandles i Norge men som ikke kan behandles i hjemlandet. (NOAS, 29.3.2007)

² Utlendingsloven § 15 første ledd annet punktum

³ Utlendingsloven § 8 annet ledd

Det at søkeren for eksempel ikke har økonomiske midler til å betale for behandling i hjemlandet, er ikke et moment som tillegges vekt i en vurdering av om det skal gis opphold etter denne bestemmelsen. Det at det fins tilbud om behandling for sykdommen i hjemlandet, er nok til at opphold i Norge avslås.

3.3 Bevisbyrde og faregrad

I vurderingen av om det skal innvilges asyl har asylsøkeren bevisbyrden, og må således sannsynliggjøre at han/hun er forfulgt i hjemlandet og trenger beskyttelse i Norge. I forhold til vurderingen om asylsøkeren bør vernes mot retur/tilbaksendelse, har derimot myndighetene bevisbyrden for at det er tilstrekkelig trygt for søkeren å returnere til hjemlandet. I Bunæs og Kvignes lærebok om utlendingsrett trekkes følgende eksempel frem for å illustrere hvordan faregraden vurderes:

En fare på 1:10 for å bli drept eller bli plassert i en konsentrasjonsliknende leir, må åpenbart fylle vilkårene. Det er vanskelig å oppstille en klar nedre grense. (s. 217)

Og videre:

Men faregraden må være høy nok til at det ikke er sikkerhetsmessig forsvarlig å pålegge søkeren retur til hjemlandet. Det er videre klart at en faregrad som kan måles i promille, ikke innebærer en "nærliggende fare for å miste livet eller bli utsatt for en umenneskelig behandling". (Bunæs m.fl., s. 218)

Som eksempel på faregrad som kan måles i promille nevnes terroranslag som rammer tilfeldige sivile. Det står også at *tvil om det foreligger en tilstrekkelig høy risiko, skal i rimelig grad komme søkeren til gode*, men at *ikke enhver teoretisk tvil skal komme søkeren til gode* (Bunæs m.fl., s. 217-218). Tvilen må være saklig begrunnet, og underbygget på en måte som tilsier at klageren "med rette frykter" eller har en "velgrunnet" frykt.

Det at det ikke er mulig å stille opp en nøyaktig grad av fare for noe som kan komme til å skje i fremtiden sier seg selv. Heller ikke, som det påpekes, at det er mulig å sette opp noen klar nedre faregrense. Men dette betyr at det i hver enkelt sak må vurderes om asylsøkeren risikerer å miste livet eller bli utsatt for umenneskelig behandling, og at en slik vurdering alltid vil være av skjønsmessig karakter. Det er derfor ikke vanskelig å forestille seg at asylsøkere ikke alltid vil være enig i den beslutningen som tas av myndighetene, når

myndighetene vurderer at det vil være tilstrekkelig trygt for asylsøkeren å vende tilbake til hjemlandet.

Jeg har nå kort beskrevet asylprosessen og de forskjellige bestemmelsene som inngår i en vurdering av om asylsøkeren kvalifiserer for de forskjellige typene opphold eller ikke. Jeg nevnte i denne sammenheng at ikke alle asylsøkere velger å reise fra Norge innen utreisefristen etter å ha fått endelig avslag på søknaden om asyl. Det er denne gruppen jeg i det følgende vil se nærmere på. Men først vil jeg si noe om verdighetsbetraktningen som asylprosessen kan sies å være. Det som skal avgjøres er jo nettopp om asylsøkeren kvalifiserer for opphold eller ikke.

3.4 Asylvurderingen som verdighetsbetraktning

Sosiologen Georges Midré (2001) har beskrevet verdighetsbetraktningen i forhold til mottakere av sosial støtte, eller behandling for innsatte i fengsel og innlagte på sykehus. Denne betraktningen går ut på skille dem som har rett til godene/behandlingen (de rette trengende) fra alle de andre. Hvis vi skal sammenligne verdighetsbetraktningen med den som utføres av utlendingsforvaltningen i Norge og andre land blir spørsmålet: Hvilke asylsøkere er verdige beskyttelse og dermed også oppholdstillatelse i Norge, og hvilke er ikke det? Jeg har allerede nevnt rettskildene som er relevante for denne vurderingen, og dermed også sagt noe om kriteriene for at de forskjellige formene for opphold innvilges eller avslås.

Først vil det som sagt vurderes om søkeren kan defineres som flyktning etter flyktningkonvensjonen. Hvis det vurderes at asylsøkeren ikke faller innenfor rammene av denne definisjonen, vil det vurderes om søkeren har behov for beskyttelse. Dette er tilfelle dersom søkeren risikerer livet i hjemlandet, eller risikerer å bli utsatt for tortur eller umenneskelig behandling der ved en eventuell retur. Dersom utlendingsmyndighetene vurderer at søkeren heller ikke har behov for beskyttelse, vil det til slutt vurderes om det skal innvilges oppholdstillatelse ut ifra ”sterke menneskelige hensyn”.

Det er lite søkeren kan gjøre fra eller til, for å bevise at vedkommende trenger beskyttelse, annet enn å fortelle sin historie, og å legge frem dokumentasjon dersom det lar seg gjøre. Det er heller ikke utenkelig at søkere vil oppgi en annen identitet, eller overdrive omkring farene

vedkommende står overfor i hjemlandet, dersom de tror at dette medfører at sjansen for at søknaden blir innvilget øker.

Utlendingsmyndighetene vil vurdere troverdigheten til søkeren, ved å undersøke om det som legges frem av informasjon i løpet av de to intervjuene (det skriftlige og det muntlige), kan bekrefte. For å bekrefte sannhetsverdien sammenlignes informasjonen søkeren gir opp mot UDI sine kilder. En kilde UDI bruker er utlendingsforvaltningens fagenhet for landinformasjon, landinfo (www.landinfo.no). I tillegg kan UDI be ansatte ved ambassader og konsulater i søkerens hjemland gå til innhenting av informasjon, og UDI kan også sende egne ansatte til søkerens hjemland for å innhente informasjon om situasjonen der. Dersom det er motstrid mellom det søkeren oppgir av informasjon og den landkunnskap UDI besitter, svekker dette ofte søkerens troverdighet, og kan medføre avslag på søknaden.

Verdighetsbetraktningen i utlendingsforvaltningen går altså ut på å skille mellom de som er verdige beskyttelse, og dermed også opphold i Norge, og de som ikke er det. De ”verdige” flyktningene (de som har ”reelt” beskyttelsesbehov, som får innvilget asyl eller vern mot retur) får bli i Norge. De som har søkt om beskyttelse uten at utlendingsmyndighetene vurderer at de har behov for det, blir derimot straks ansvarlige for sin egen situasjon og sin egen hjemreise, så snart de får avslag. Verdighetsbetraktningen påvirker også vår måte å tenke om de som søker om hjelp. De som søker hjelp, og blir vurdert til å ha et legitimt behov for det, blir gjerne tildelt en offerrolle. Det å søke hjelp, uten å bli vurdert til å ha behov for det, blir ofte ansett som noe uanstendig og umoralsk (Bakke, 2005).

Det å motta hjelp forbindes altså ofte med en offerrolle. Den støtte som ytes til asylsøkere i søkefasen, ved at de får bo i asylmottak og mottar økonomiske støtte, bidrar til å styrke tendensen til å tenke på asylsøkere som ofre. De har vært ofre for utenforliggende omstendigheter som har gjort at de måtte flykte og søke beskyttelse her i Norge. Ansvaret for den vanskelige situasjonen ligger dermed ikke hos søkerne selv.

Med en gang søkeren derimot får avslag på søknaden (ikke blir funnet verdig), snus imidlertid dette forholdet på hodet. Asylsøkeren er plutselig selv ansvarlig for den situasjonen som vedkommende nå befinner seg i. Offerrollen rives bort når myndighetene konkluderer med at søkeren ikke har behov for beskyttelse. Støtten fjernes, opphold i ordinære mottak og

økonomiske ytelser faller bort, og asylsøkeren plikter å returnere på eget initiativ. Jeg vil se nærmere på ansvarliggjøring av asylsøkere med avslag mot slutten av dette kapittelet.

Ifølge Midré hviler all behandling av sykdom på en dobbel forutsetning, der det på den ene side fokuseres på at behandlingen er en omsorgsfull unnsctning til mennesker i nød. Da hviler den på et humanistisk grunnlag, en anerkjennelse av medmenneskers lidelser. På den annen side stilles det krav til den syke om å underkaste seg behandling, og å ikke være samfunnet til belastning lenger enn nødvendig.

Den sykes egen villighet til å underkaste seg nødvendig behandling har dermed i seg et element av moralsk prøve, og en mulighet til å vise seg verdig til å motta samfunnets omsorg. (Midré, s. 31)

Omsorgen som gis hviler altså på et humanistisk grunnlag, men det følger også med et krav om å være minst mulig til byrde. Den som viser seg villig til å bli fortest mulig frisk, er verdig den hjelpen/omsorgen som mottas. Asylsøkere blir kun funnet verdige ved å ha et godt asylgrunnlag. Men de som får avslag, blir møtt med det samme kravet om å ligge samfunnet minst mulig til byrde. Ettersom de ikke er funnet verdige beskyttelse, bør de derfor fortest mulig reise hjem. Heri ligger det også en moralsk prøve.

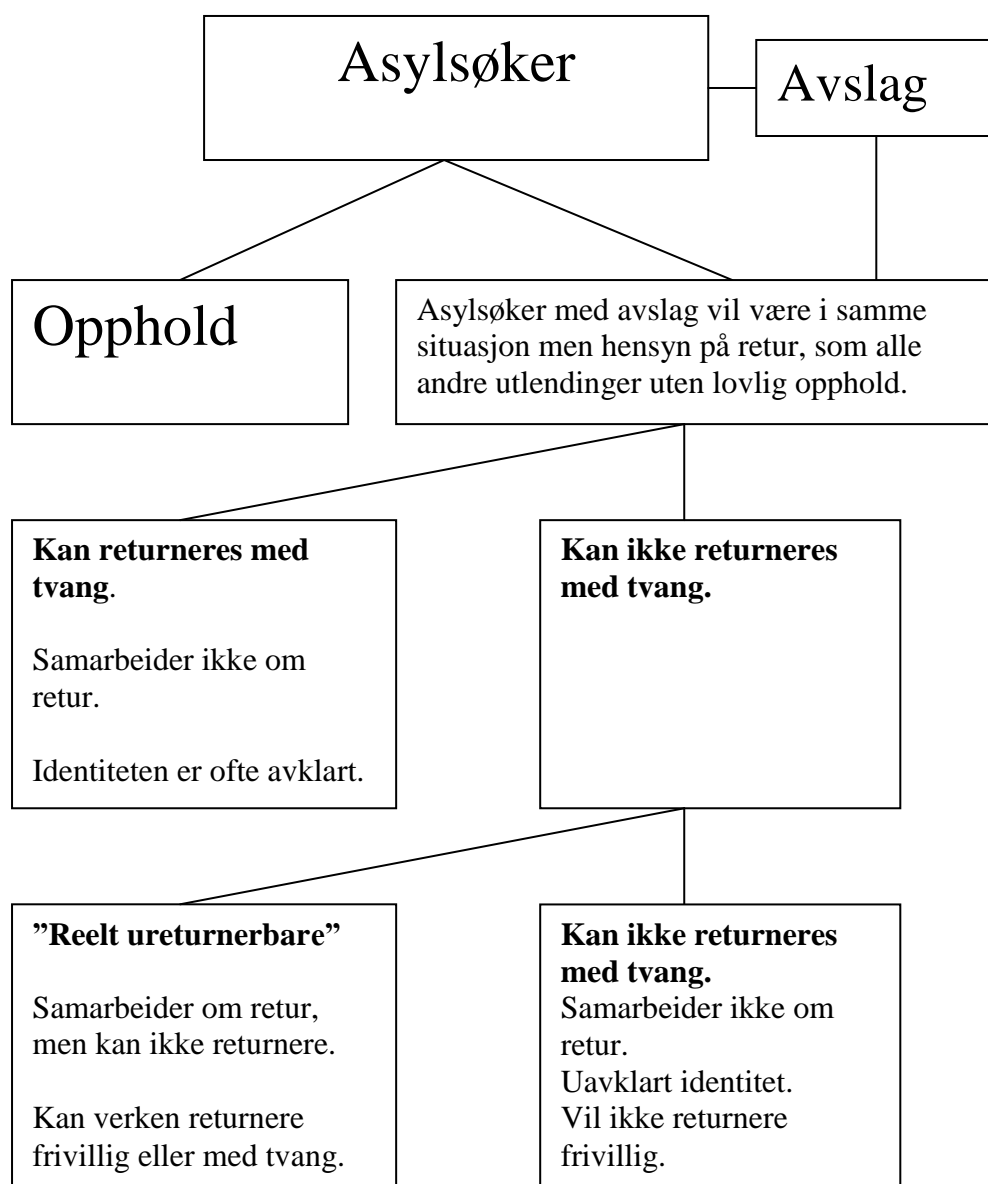
De som ikke har krav på beskyttelse, blir ofte beskyldt for å svekke asylinstituttets troverdighet, kun fordi de har bedt om beskyttelse, uten å ha blitt funnet verdige denne beskyttelsen. Ytterligere umoralske er de som faktisk ikke reiser hjem etter å ha fått avslag da disse ligger samfunnet enda mer til byrde enn de som bare søker uten å ha et ”reelt” behov.

Mange asylsøkere har betalt stor summer for å komme til Europa. Noen har kanskje solgt alt de eide i hjemlandet, eller satt seg i dyp gjeld, for å få råd til reisen. Noen risikerer også livet for å komme til Europa, og vi hører stadig vekk om båtflyktninger som omkommer i forsøket på å komme seg fra Afrika til Europa. Asylsøkerne blir uansett ikke funnet verdige beskyttelse dersom ikke utlendingsforvaltningen i Norge, etter å ha vurdert søknaden, finner at søkeren risikerer livet eller å bli utsatt for umenneskelig behandling i hjemlandet. Dette er den ”harde” juridiske asylrettslige virkeligheten, og denne har så å si ingen kontaktflate med flyktingenes sosioøkonomiske virkelighet. At man flykter fra nød og fattigdom har ingen relevans for en søknad om asyl (Midré, 2001).

Av de 7 400 asylsakene som UDI realitetsbehandlet i 2008, fikk 59 % avslag, mens 41 % fikk opphold (UDI, 2009). Det vil si at 4 366 personer ikke ble ansett for å ha behov for beskyttelse, eller at det var grunnlag for innvilge opphold av på annet grunnlag.

3.5 De avviste asylsøkerne

Nedenfor ser vi en oversikt over asylprosessen og inndelingen av avviste asylsøkere ettersom hvor vidt de kan, og ikke kan returneres med tvang. Som regel er det manglende samarbeid fra utlendingens side som gjør at vedkommende ikke kan uttransporteres.



I dette kapittelet vil jeg se nærmere på en gruppe flyktninger som utmerker seg på en spesiell måte. De som denne avhandlingen omhandler har en rekke egenskaper til felles. Blant annet har alle søkt om asyl, og fått endelig avslag på søknaden. De aller fleste samarbeider ikke med politiet om å avklare sin egen identitet, og av den grunn kan de ofte heller ikke returneres med tvang til sine hjemland.

I det daglige har begrepet ”ureturnerbare” vært brukt om personer som ikke returnerer frivillig til sine hjemland etter å ha fått endelig avslag på sin søknad om asyl. Jeg vil i denne avhandlingen omtale denne gruppen som ”avviste asylsøkere”. Denne kategorien kan deles opp i ytterligere to kategorier: De som kan returneres med tvang av politiet, og de som ikke kan returneres med tvang. Min oppgave vil handle de som ikke kan returneres med tvang.

I medier og blant noen politikere er det ikke uvanlig å høre denne gruppen betegnet som ”ulovlige innvandrere” eller ”illegale”. Dette syns jeg imidlertid ikke gir mening, da jeg syns det gir konnotasjoner til kriminalitet. Jeg vil ikke diskutere hvor vidt det å ikke reise til sitt hjemland når man har plikt til det, er ulovlig eller kriminelt. Til en allerede stigmatisert gruppe gir betegnelser som de jeg har nevnt, ytterligere stigmatiserende og negative assosiasjoner. Som jeg etter hvert forsto opplevde mange av mine informanter det også som svært belastende og/eller uforståelig å bli betegnet på denne måten.

Når det er snakk om de som ikke kan returneres med tvang, deler myndighetene denne kategorien ytterligere opp i to kategorier: De som samarbeider om retur, og de som ikke gjør det. Den ene av disse kategoriene, som myndighetene har valgt å gi betegnelsen *ureturnerbar* eller *reelt ureturnerbar*, defineres av at de samarbeider om retur, men ikke kan returnere til tross for slik samarbeid:

Først når personen respekterer avslaget ved aktivt å samarbeide om retur til hjemlandet, men likevel hindres i å returnere av hjemlandets myndigheter, kan han eller hun omtales som «reelt» ureturnerbar. Det må forutsettes at personen har søkt IOM om frivillig retur og at retur til hjemlandet har vist seg umulig over noe tid. Det kan være at hjemlandets ambassade ikke svarer på henvendelser i forbindelse med utstedelse av reisedokumenter, at vedkommende ikke anerkjennes som borger av det aktuelle landet, eller at vedkommende nektes innreise på grensen. Kun personer i en slik situasjon kan etter departementets mening omtales som reelt ureturnerbare. (Ot.prp. nr. 112 (2004-2005))

Her nevnes noen av årsakene til at noen asylsøkere med avslag ikke kan returnere til hjemlandet, til tross for at de samarbeider med norske myndigheter om retur. For denne gruppen eksisterer det bestemmelser som kan gi regulert opphold (betingelsen er at de viser at de har forsøkt å samarbeide med utlendingsmyndighetene om retur). Gjennom mine samtaler med Politiet og Juss-buss har jeg imidlertid fått inntrykk av at å få opphold etter disse bestemmelsene ikke alltid er helt enkelt. Hvordan kan asylsøkeren bevise for utlendingsmyndighetene at han eller hun har samarbeidet? Og hva ligger i begrepet samarbeid? Disse forholdene er noe av det jeg vil forsøke å avklare i dette kapitlet. Jeg vil imidlertid påpeke at den gruppen det her er snakk om, personer som ikke kan returnere til tross for at de samarbeider, er veldig liten, og således har denne gruppen også dessverre fått veldig lite oppmerksomhet rundt sin svært vanskelige situasjon.

Min avhandling dreier seg hovedsakelig om asylsøkere som har fått avslag på søknaden om asyl og som kan returnere frivillig til sine hjemland, men som av forskjellige årsaker velger å ikke gjøre det. De samarbeider med andre ord ikke om retur. Jeg vil i kapittel fem komme nærmere inn på årsakene til at mine informanter ikke ønsker å returnere til hjemlandet. Akkurat her i dette kapitlet vil jeg imidlertid kun si noe om hva som gjør at disse personene ikke kan returneres med tvang. Det å kunne returneres med tvang forutsetter ofte at asylsøkerens identitet er avklart og at vedkommende skriver under på en søknad om reisedokument. Imidlertid krever dette ofte at søkeren samarbeider med myndighetene om å gjøre retur mulig. Når asylsøkeren ikke samarbeider på denne måten, resulterer det ofte med at vedkommende ikke kan tvangsreturneres. Med andre ord blir asylsøkere i denne situasjonen ofte værende i Norge, nesten uten rettigheter, noen ganger over flere år. Asylsøkeren kan når som helst returnere frivillig til hjemlandet, men for mange asylsøkere med avslag på søknaden om asyl er ikke dette en aktuell løsning på situasjonen.

Selv om jeg har valgt å skrive denne avhandlingen om asylsøkere som ikke kan returneres med tvang, vil jeg også påpeke at dette ikke er en situasjon som ikke kun gjelder asylsøkere. Det er også andre utlendinger som havner i denne situasjonen, hvor de heller ikke kan sendes ut med tvang.

3.5.1 Andre ureturnerbare

Andre personer som er i samme situasjon som de avviste asylsøkerne når det gjelder retur kan for eksempel være personer som tidligere har hatt en eller annen form for oppholdstillatelse, eller personer som har tatt seg ulovlig inn i Norge, uten å deretter registrere seg på noen måte hos myndighetene. Som i tilfelle med de tidligere asylsøkerne er årsaken til at de ikke kan returneres som oftest at identiteten ikke er avklart, og at utlendingen ikke samarbeider om retur. Noen kan, som vi skal se, heller ikke returnere frivillig (reelt ureturnerbare, men ikke tidligere asylsøkere). Det fins således ”reelt ureturnerbare” både blant de avviste asylsøkerne og blant andre ikke-returnerbare utlendinger.

Det er imidlertid noen forhold som skiller mellom de avviste asylsøkerne og andre utlendinger som ikke kan returneres med tvang. En forskjell, er at det for avviste asylsøkere er opprettet noe som heter ventemottak, hvor beboerne får mat og tak over hodet. Det er også innført bestemmelser som skal kunne regularisere oppholdet til avviste asylsøkere som samarbeider om retur, men som ikke kan returnere til tross for samarbeid (reelt ureturnerbare).

Asylsøker som samarbeider om retur skal ha muligheter for å få oppholdet sitt regularisert, etter en forskriftsendring (utlendingsforskriften § 21 c) som trådte i kraft den 1. juni 2007. Ifølge denne forskriften skal asylsøkere som ikke kan returnere til tross for at de samarbeider om retur kunne få en oppholdstillatelse. Dette forutsetter imidlertid at de kan sannsynliggjøre dette samarbeidet. For andre utlendinger som ikke kan returnere foreligger det ingen slik forskrift.

Vi skal i det følgende se at kriteriene for hva det vil si å samarbeide ikke alltid er like klare, og at det kanskje ikke alltid er så enkelt for utlendingen å sannsynliggjøre medvirkning til retur. Ifølge Juss-buss er det også meget få som samarbeider om retur, som ikke kan returnere:

Det er veldig sjelden at du har på en måte dokumentert identitet og alt er på en måte greit og at da ikke vil kunne returnere. Det er veldig sjelden.
(Samtale med medarbeider i Juss-buss)

I likhet med politiet har også Juss-buss erfaringer med kubanere som utlendingsmyndighetene ikke klarer å få returnert. Juss-buss's og politiets erfaringer med kubanere med hensyn på retur er således de samme. På Cuba må man ha en godkjent utreise. Dersom man ikke har det

vil man ikke bli sluppet inn i landet igjen i ettertid. Representanten for Juss-buss beskrev situasjonen på denne måten:

På Cuba så må du ha en godkjent utreise, og gjøre det på en spesiell måte. For eksempel en cubaner kan gifte seg og komme hit på familiegjenforening, men så reiser han ut og får ikke de riktige stemplene sånn at han kan reise tilbake til Cuba. Det koster litt penger. Og så kanskje kona hans skiller seg. Hvis han da prøver å dra hjem så slippes han ikke inn i landet. Og så kommer han tilbake hit og får ikke oppholdstillatelse, og så er han på en måte fastlåst i en situasjon der han egentlig ikke har noen rettigheter. Bortsett fra muligens nødhjelp.

Kubanere er altså også et eksempel på reelt ureturnerbare ”ikke-asylsøkere”.

For utlendinger uten lovlig opphold finnes det som sagt verken ventemottak eller ordninger for regularisering av oppholdet, uansett om de samarbeider eller ikke. Denne gruppen kan således sies å være enda dårligere stilt enn den gruppen som denne avhandlingen omhandler. Disse personene har kun det tilbudet når det gjelder mat, tak over hodet og helsetjenester som det tilbudet asylsøkere med endelig avslag hadde før ventemottakene ble opprettet, og etter at bortfallsordningen ble innført (se kapittel fire og fem). Det vil si nødhjelp til livsopphold og helsehjelp i akutte situasjoner. Alle utlendinger uten lovlig opphold kan imidlertid søke om opphold på humanitært grunnlag.

I forbindelse med denne avhandlingen intervjuet jeg både representanter for Politiets Utlendingsenhet, samt en representant for Juss-Buss. Både politiet og Juss-buss har erfaring med utlendinger som ikke kan, eller ikke ønsker, å returnere til sine hjemland, og som det er vanskelig eller umulig å returnere med tvang. Medarbeideren i Juss-buss ga et eksempel på en klient som hadde fått et utvisningsvedtak men som ikke kunne returneres til hjemlandet:

...Men du har jo også de som er utviste og som ikke kan returneres. De lever på gata. Jeg har en klient som ønsket seg inn i fengslet igjen. Og da møtte han opp på fengslet og ba om å bli satt inn i fengslet igjen, men de nekta å ta ham tilbake. Han har prøvd å dra på sosialkontoret og der får han ikke noe hjelp. Han får noe nødhjelp og det er det. Han er henvist til hva skal man si... kriminalitet, egentlig.

Uttalelsen viser at personer uten oppholdstillatelse har svært få rettigheter. Selv om man skal kunne få noe nødhjelp, antyder uttalelsen at det ikke alltid gis slik hjelp ved forespørsel.

Det blir en veldig fastlåst situasjon hvis de ikke får tvangsreturnert deg. Og du har jo egentlig ingen rettigheter. (Samtale med medarbeider i Juss-buss)

Vi har nå sett litt på hvem de avviste asylsøkerne (og andre personer som ikke kan returneres med tvang) er. I det følgende skal jeg gå nærmere inn på årsakene til at noen personer ikke kan returneres tvang.

3.6 Hvorfor er det vanskelig å tvangsreturnere?

I det følgende skal vi først se på årsakene til at mange personer med avslag på sin søknad om asyl, ikke kan returneres med tvang. Som vi skal se dreier det seg som oftest om problemer med å avklare identiteten til utlendingen, eller at myndighetene i hjemlandene ikke ønsker å ta imot personer som ikke samarbeider om retur, eller overhodet ikke anerkjenner at asylsøkeren som borger av det landet.

Det finnes flere grunner til at de ureturnerbare ikke kan returneres. I forslaget til ny utlendingslov (NOU2004: 20, s. 270), nevnes fire årsaker til at retur ikke lar seg gjennomføre:

- *Søkeren unndrar seg effektivering ved å holde seg skjult*
- *Søkeren medvirker ikke på nødvendig måte til å få klarlagt sin identitet*
- *Utlendingens hjemland motsetter seg at vedkommende returnerer mot sin vilje*
- *Utlendingens hjemland motsetter seg at vedkommende returnerer selv om dette skjer frivillig*

Som sagt vil ikke min avhandling handle om dem som kan returneres med tvang (for eksempel vil personer som unndrar seg effektivering ofte kunne returneres med tvang dersom de pågripes). De fleste som ikke kan returneres med tvang vil falle inn under det andre punktet på listen over, hvor årsaken til at de ikke kan returneres er at de ikke samarbeider med utlendingsmyndighetene om å avklare sin egen identitet.

Jeg har også kjennskap til tilfeller av den kategorien som beskrives i punkt tre, hvor utlendingen returneres med tvang, men hvor hjemlandets myndigheter ikke ønsker å ta imot personer som returneres på denne måten. Dette gjelder blant annet for en av mine informanter. Han kan altså returneres med tvang fra Norge, og har blitt forsøkt returnert, men

myndighetene i hjemlandet nekter å ta ham imot. Han vil på den annen side ikke returnere frivillig til hjemlandet.

Jeg har ikke kjennskap til tilfeller av at asylsøkere med endelig avslag ikke er ønsket av hjemlandet til tross for at de returnerer frivillig, og dette er uansett personer som faller inn under den kategorien som myndighetene betegner som ”reelt ureturnerbare”. Som medarbeideren i Juss- buss påpekte gjelder dette svært få personer.

For denne avhandlingen vil derfor de aktuelle gruppene gjelde de som nevnes under punkt to og tre i listen ovenfor. Det vil si de som ikke medvirker til å få klarlagt sin identitet, og på annen måte medviker til retur, og de som ikke hjemlandet samtykker til å ta tilbake fordi personene returneres mot sin vilje.

3.6.1 Identitet

Som oftest er det at utlendingens identitet er uavklart, samt manglende samarbeid om retur som er årsaken til at det ikke er mulig å returnere utlendinger til sine hjemland med tvang. Det er politiets oppgave å verifisere asylsøkerens identitet:

Arbeidet med å frembringe dokumentasjon som med sikkerhet kan fastslå en asylsøkers identitet er den største flaskehalsen i politiets arbeid med å returnere personer med negativt asylvedtak. (NOU 2004: 20, s. 344)

Utlendingsloven § 37 fastslår at utlending har plikt til å bidra til avklaring av egen identitet. Imidlertid fremlegger de færreste asylsøkere noen form for gyldig dokumentasjon som bekrefter deres identitet ved ankomst. 90 % av alle asylsøkere fremlegger ikke slik dokumentasjon når de melder seg hos politiet (Justis- og politidepartementet, 20.8.2003).

Politiets Utlendingsenhet har i oppgave å registrere asylsøkere, å fastslå søkerens identitet og å uttransportere søkeren dersom vedkommende har fått endelig avslag på søknaden om asyl, og ikke har returnert frivillig innen utreisefristen. De to ansatte i PU som jeg snakket med kunne fortelle at så lenge asylsøkeren kun har fremsatt en påstand om sin identitet, uten å kunne dokumentere den, så anses identiteten som ”åpen”.

Hvis personer kun har framsatt en påstand om sin identitet uten å kunne dokumentere den så er identiteten "åpen". Da har vi grunn til å mistenke at det ikke er riktig.
(Ansatt i PU)

Politiet sier også at av dem de spør om de kan oppgi andre opplysninger om seg selv og sin familie, bakgrunn m.m., er det kun fem prosent som oppgir slik informasjon, mens de resterende vil gi en "tåkelagt" forklaring om hvem de er og hvor de kommer fra. Ifølge politiet gjør mange "en svært liten egeninnsats" for å samarbeide om å få etablert identiteten sin.

Men politiet fortalte også om personer som mer enn gjerne gir riktige opplysninger om hvem de er og hvor de kommer fra. Afghanere og somaliere nevnes som eksempler på dette. Personer fra disse landene vil ikke få noe igjen for å prøve å skjule sin identitet når de fremlegger asylsøknaden. Sjansen er nemlig stor for at asylsøkere fra disse landene får innvilget asyl eller beskyttelse. Derfor er det i deres interesse å kunne sannsynliggjøre at de er fra nettopp disse landene. Ifølge PU er det derimot et problem at personer som *ikke* er fra disse landene hevder å være derfra, nettopp fordi de håper at dette vil føre til at søknaden deres blir innvilget.

Det at man ikke lykkes med avklare identitet er ikke bare problematisk i forhold til gjennomføringen av returer, men også fordi man etter hvert risikerer at det er mange som oppholder seg her i landet uten at myndighetene med sikkerhet kan fastslå deres identitet (NOU 2004: 20).

Noen land stiller også strenge krav til dokumentasjon. Dette er noe som selvfølgelig også vanskeliggjør politiets arbeid med å uttransportere personer uten lovlig opphold:

I enkelte tilfeller nekter mottakerlandet å akseptere retur av vedkommende fordi de krever dokumentasjon på at han er borger av dette landet og således deres ansvar. Enkelte land krever dokumentasjon i form av reisedokument, mens andre land aksepterer annen dokumentasjon. Ved manglende samarbeidsvilje fra utlendingen i prosessen med å skaffe slik dokumentasjon, gjøres iverksettingen av vedtaket svært vanskelig. (NOU 2004: 20, side 343)

At mottakerland operer med høye krav til dokumentasjon, er også altså også et problem i forhold til å få uttransportert asylsøkere med avslag på søknaden. På den annen side kan man

lett forstå at myndigheter i mottakerland ikke vil ta imot personer hvis det ikke er mulig å bekrefte at de er borgere av mottakerlandet.

3.6.2 Når er identiteten avklart?

Å kunne uttransportere personer fra Norge, forutsetter som nevnt ofte at identiteten deres er avklart. I forslaget til ny utlendingslov står det at *frem til myndighetene mener identiteten er avklart, har utlendingen plikt til å medvirke til avklaringen* (NOU 2004: 30, side 334). Det kan lett tenkes at dette kravet kan skape til dels store problemer for noen asylsøkere.

Det er myndighetene i mottakerlandene som bestemmer hvor høye kravene til avklart identitet skal være, før de velger å ta imot personer som returneres. Noen operer med svært høye krav, og andre tar imot personer nesten uten å stille krav i det hele tatt. Hva som kreves for at identiteten skal kunne betegnes som avklart eller etablert varierer således fra land til land. Som det ble uttrykt i samtalen med de ansatte i Politiets Utlendingsenhet:

Noen land krever at de skal være så sikker på identiteten at de kan utstede pass. Andre land godtar at vi lager et laissez-passer som vi bruker til uttransportering av personer der det ikke kan utstedes andre reisedokumenter. (Ansatt i PU)

For noen land holder det altså at politiet kun har kommunisert navnet og identiteten som de kjenner på vedkommende, for at hjemlandet aksepterer å ta imot vedkommende. De utsteder deretter et laissez-passer. Dette er et reisedokument som kun tillater at den det gjelder reiser fra Norge til det landet han er borger av med den identiteten han eller hun har oppgitt. Vedkommende trenger med andre ord ikke å ha oppgitt riktig informasjon om identitet:

En somalier kan oppgi så mye informasjon han bare vil men nesten ingenting er verifiserbart allikevel fordi det er ingen kilder som fins som er gode nok. (Ansatt i PU)

Noen land har vanskelig for å verifisere de opplysningene som utlendingen gir. I for eksempel Somalia finnes det ikke noen sentral statsmakt eller lokale myndigheter som kan verifisere den informasjonen som gis av asylsøkeren. Men det er allikevel mulig å returnere personer dit med tvang. Somaliere som returneres, returneres derfor ofte med den identiteten de selv har oppgitt uansett om denne har kunnet verifiseres eller ikke.

Andre land opererer med langt strengere krav. Noen land krever for eksempel, ifølge politiet, så mye verifiserbar informasjon at de kan utstede et nytt pass. Det at noen land stiller veldig strenge krav i forhold til avklaring av identitet, er naturligvis også noe som gjør politiet sitt arbeid med å få sendt ut utlendinger uten oppholdstillatelse vanskeligere.

3.6.3 Tilbaketakelsesavtaler

Å kunne uttransportere utlendinger til mottakerland forutsetter ofte også at det foreligger tilbaketakelsesavtaler med disse landene:

Den største hindringen for tilbakesendelse er at riktig identitet ofte er vanskelig å fastslå, som resulterer i at nødvendig reisedokumenter ikke kan fremskaffes. KRD har inngått tilbaketakelsesavtaler med flere land for å lette uttransport uten krav til slike dokumenter. I tillegg kan utsendelse ofte bli stilt i bero på grunn av forholdene i hjemlandet (krig mv.). (Justis- og politidepartementet, 20.8.2003)

Det er altså ikke alltid slik at det er asylsøkerens uavklarte identitet som er til hinder for retur. Noen ganger går det an å returnere asylsøkere til tross for at identiteten ikke er avklart. Men å returnere asylsøkere uten avklart identitet forutsetter ofte at det foreligger en avtale med mottakerlandet. I Aftenpostens aftenutgave den 29. april 2009, uttaler Erna Solberg at hun ønsker å innføre krav om tilbaketakelsesavtaler med spesielt Eritrea, Etiopia, Somalia, Afghanistan og Irak, slik at avviste asylsøkere kan sendes tilbake til disse landene. Dette mener hun bør være en betingelse for å motta norsk bistand (Aftenposten, 29.04.2009). Det står ingenting i artikkelen om hvorfor landene ikke vil inngå slike avtaler. Det kan imidlertid tenkes at disse landene ikke ønsker å ta imot personer hvis identiteten deres ikke er avklart. Noen land ønsker heller ikke å ta imot egne borgere selv når identiteten er avklart. Dette gjelder for eksempel Iran (Samtale med ansatt i PU).

Vi ser også av uttalelsen over at uttransporter av personer tilbake til land eller områder som regnes som utrygge, kan stanses av utlendingsmyndighetene. Men slike utsendelser blir kun stilt i bero til det igjen blir ansett som trygt å sende utlendingen tilbake.

3.6.4 Samarbeid

Imidlertid er det ikke alltid i seg selv nok at identiteten er avklart. Det kan fortsatt være umulig å tvangsutsende personer med avklart identitet som ikke samarbeider om retur. Derfor

kreves det av noen asylsøkere både at de samarbeider om å avklare sin egen identitet og at de samarbeider om å returnere til hjemlandet, ved å for eksempel søke om reisedokumenter. PU beskrev situasjonen på denne måten:

Det kan jo hende at vi har en fastlagt ID men vi får ikke noe reisedokument for eksempel fordi vedkommende nekter å samarbeide med ambassaden. (Ansatt i PU)

Et annet problem med hensyn på uttransport som også nevnes i forslaget til den nye utlendingsloven, NOU 2004: 20, er at det for å iverksette et vedtak forutsettes at utlendingen oppholder seg på, for politiet, kjent oppholdssted. Mange asylsøkere med endelig avslag forsvinner imidlertid fra asylmottaket eller annet kjent oppholdssted etter at asylsøknaden er avslått, eller i den avsluttende fasen av saksbehandlingen. Personer som forsvinner fra mottak antas å enten gå i skjul i Norge eller å forlate landet (NOU 2004: 20). Dette er imidlertid ofte personer som kan sendes til hjemlandet med tvang. Det vil med andre ord si at identiteten er kjent, eller at hjemlandets myndigheter ikke har veldig strenge krav med hensyn på dokumentasjon av identitet.

Under intervjuet med politiet spurte jeg hva politiet la i begrepet ”å samarbeide om retur”. Jeg fikk til svar at det eneste som skal til er å gi riktige og verifiserbare opplysninger om hvem man er: dvs. hva man heter, hvor man har bodd, og andre opplysninger som skal til for at myndighetene i hjemlandet kan verifisere at personen er den han utgir seg for å være. Noen land krever også at utlendingen må skrive under på en søknad om reisedokument. Deretter kan det utstedes et reisedokument til vedkommende, og vedkommende kan uttransporteres.

Å samarbeide om retur er altså for politiet ensbetydende med å gi den informasjonen som trengs for å kunne uttransporteres til hjemlandet. Alle som samarbeider om retur, kan derfor ifølge politiet returneres. Bevisbyrden for at utlendingen har medvirket til retur blir her hvilende på utlendingen selv. Men kan det ikke hende at det oppstår situasjoner der utlendingen gjør det vedkommende kan for å muliggjøre retur, uten at politiet får til en uttransport av vedkommende? Jeg har fått bekreftet fra SEIF og fra Juss-buss at det faktisk er noen få personer som med jevne mellomrom havner i denne situasjonen.

3.6.5 Kriteriene for samarbeid

I min samtale med Juss-buss kom det frem hva Juss-buss legger i begrepet ”samarbeid”. Det virker ikke som om politiet og Juss-buss er helt enig i hva som ligger i begrepet. Juss-buss uttaler seg på følgende måte om problemer i forhold til kriteriene for hva det vil si å samarbeide om retur:

Det er ikke alltid så svart hvitt. Altså det myndighetene tenker på er om de lar seg fremstille for den aktuelle ambassaden, deltar i språk- og landskunnskapstester, aldersundersøkelser, avlegger skriftprøver samarbeider i intervju situasjoner, avgir fingeravtrykk, legger frem billetter, medvirker til å fremlegge fødsels- og skoleattester, legger frem brev eller notater, elektronisk lagrede opplysninger om identitet, opplysninger knyttet til familierelasjoner i hjemlandet, og annen verifiserbar informasjon. Og det er klart at det er greit for de som kan det. Men hvis du da har prøvd alt dette og fortsatt ikke da kan returnere, vil ikke myndighetene anse det som troverdig. Så vil du være i en mellomposisjon der du har prøvd det de sier men likevel ikke kan returnere... Men det er jo ikke snakk om veldig mange tilfeller.
(Medarbeider i Juss-buss)

Som vi ser av uttalelsen, og av politiets og myndighetenes uttalelser om avklart identitet og samarbeid, er det en tydelig diskrepans mellom det politiet og myndighetene forlanger av søkeren på den ene siden, og hva Juss-buss oppfatter som rimelig å kreve av søkeren på den andre siden. Mens politiet hevder at å samarbeide kun krever at du gir verifiserbare og sanne opplysninger om hvem du er og hvor du kommer fra, og at du i tillegg underskriver på en søknad om reisedokument, ser vi av Juss-buss' uttalelse ovenfor at det ikke nødvendigvis er så enkelt.

Problemer oppstår dersom utlendingen oppfyller alle kriteriene og ikke klarer å returnere. Ifølge medarbeideren i Juss-buss vil ikke myndighetene tro på at utlendingen har forsøkt å samarbeide om retur, med mindre returen faktisk er gjennomført. Problemet er tilsynelatende at kriteriene for samarbeid ikke er klare, og at det kan være vanskelig for asylsøkeren å sannsynliggjøre at han/hun har gjort en innsats for å returnere.

Ifølge Guri Langmyr Iochev, som er ansatt i IOM (les mer om IOM i kapittel fire), har det for eksempel hendt at UNE har bedt avviste asylsøkere om å sannsynliggjøre at de har samarbeidet ved å skaffe en bekreftelse fra myndighetene i hjemlandet på at de ikke vil ta imot asylsøkeren. Dette er ifølge Iochev ofte ikke mulig for asylsøkeren å få.

Representanten for Juss-buss kunne også fortelle at de har, og har hatt, flere klienter som har samarbeidet med politiet, men ikke klart å sannsynliggjøre dette da de ikke har lyktes med selve returen. Det kan tenkes at det i slike situasjoner fort bare bli utlendingens ord mot politiets.

Asylsøkere med endelig avslag som samarbeider om retur skal kunne ha mulighet til å få innvilget opphold i ordinære mottak, og etter hvert også en permanent oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 8 annet ledd jf. den nye utlendingsforskriften § 21 c. Men noen ganger vil det som vi har sett, være vanskelig for utlendingen å sannsynliggjøre at han eller hun har medvirket til egen retur, og da kan det lett tenkes at det også blir vanskelig å få oppholdstillatelse etter den nye bestemmelsen.

3.6.6 Medvirkning og sannsynliggjøring

Myndighetene har gitt tidligere asylsøkere som ikke kan returnere til sine hjemland til tross for at de samarbeider med hensyn på egen retur betegnelsen ”reelt ureturnerbare”. Men som vi har sett av det foregående, går det ikke klare grenser for hvem som kan defineres som reelt ureturnerbar, når det ikke er klare kriterier for hvem som samarbeider og hvem som ikke gjør det. Det er i tillegg noen ganger vanskelig for dem det gjelder å sannsynliggjøre at de har samarbeidet og gjort en egeninnsats for å fremskaffe dokumenter. Det bekreftes i forslaget til ny utlendingslov at dette kan være et problem:

I en del sammenhenger vil det også være uklart om utlendingen medvirker etter beste evne til å muliggjøre retur. ((NOU 2004: 20), s. 270)

I den påfølgende odelstingsproposisjonen kommenteres også dette forholdet:

Rent bevismessig er det ikke alltid enkelt å fastslå hvem som medvirker etter beste evne til å muliggjøre egen retur, og hvem som ikke gjør det. For eksempel vil det i noen tilfeller kunne bidra til muligheten til retur om utlendingen fremskaffer et identitetsdokument fra hjemlandet. Det kan imidlertid være vanskelig for norske myndigheter å kontrollere om utlendingen faktisk har et slikt dokument i hjemlandet og om vedkommende har gjort sitt beste for å få det tilsendt. (Ot.prp. nr. 75 (2006 – 2007), s. 165)

Konsekvensen av at det er vanskelig for utlendingen å sannsynliggjøre medvirkning til egen retur, og vanskelig for myndighetene å kontrollere om utlendingen har medvirket, er

tilsynelatende at utlendingen holdes ansvarlig for at vedkommende ikke selv kan returnere. Hvis dette er riktig, betyr det at det er et ukjent antall utlendinger som faktisk ikke kan returnere til tross for at de samarbeider om retur. Det virker som om det også vil være vanskelig for dem å få regularisert oppholdet sitt (slik den relativt nye forskriften er ment å skulle bidra til), så lenge medvirkningen ikke kan sannsynliggjøres.

3.6.7 Er kravet om samarbeid rimelig?

Det finnes nok mange grunner til at asylsøkere velger å oppgi uriktig identitet, og / eller å ikke samarbeide med norske myndigheter om retur til sine hjemland. En årsak kan være at mange asylsøkere får beskjed av menneskesmuglere om å kvitte seg med dokumenter før de registrerer seg som asylsøkere. En annen grunn kan være at søkeren tror at ved å oppgi en annen identitet vil sjansene for å få innvilget opphold være større. En tredje tenkelig grunn er at det å fremlegge papirer som dokumenterer søkerens identitet, umiddelbart gjør det enklere å returnere søkeren til sitt hjemland etter et eventuelt endelig avslag.

En annen mulig årsak til at asylsøkere kvitter seg med sine dokumenter kan være at de frykter at å bli deportert før de har fått anledning til å søke om asyl. For mange er også det å passere grenser med falske dokumenter og ved hjelp av smuglere, eneste muligheten for å nå målet om å få fremlagt en søknad om beskyttelse. For de aller fleste tredjelandsborgere finnes det rett og slett ikke noen annen måte å komme seg til Europa på (Nadig, 2002).

Andre grunner til at asylsøkerer velger å ikke oppgi riktig identitet kan være at søkeren har flyktet fra myndighetene i hjemlandet. Eller at søkeren lever i sterk frykt for forfølgelse eller strenge represalier ved retur til hjemlandet. Det kan altså også være at menneskesmugleren som har ført søkeren inn i landet har rådet vedkommende til å oppgi falsk identitet. Juss-buss hevder videre at *når slike forsøk på å operere med flere identiteter blir oppdaget gjennom Eurodac-registeret, blir det knyttet en tvil til asylsøkerens identitet som i mange tilfeller vil hefte ved ham for alltid* (Juss-buss, 18.09.2007).

Juss-buss uttaler at de frykter at kravet om å bidra til å avklare egen identitet, vil komme til å ramme mange som har oppgitt falsk identitet i en svært presset situasjon. Organisasjonen ser at kravet om å samarbeide om å avklare identitet er nødvendig og legitimt, men at legitimiteten av et slikt krav mister vekt etter en hvis tid. Ifølge organisasjonen bør det

uholdbare ved en slik vedvarende situasjon etter flere år i Norge uten utsikter til avklaring av identiteten, veie tyngre enn kravet om samarbeid (Juss-buss, 18.09.2007).

En annen årsak til at asylsøkere velger å ikke samarbeide om retur kan for eksempel forklares med at norske utlendingsmyndigheter ved flere anledninger har valgt å returnere asylsøkere til sine hjemland, til tross for FNs høykommissær for flyktninger sine anbefalinger om å stanse slike utsendinger. Dette gjaldt for eksempel afghanske asylsøkere som ble besluttet uttransportert i strid med FNs anbefalinger sommeren 2006. Flere somaliske asylsøkere ble også returnert til Sør-Somalia i august 2006, i strid med FNs anbefalinger (NOAS, 07.03.2007). Det at FN fraråder retur til visse områder eller land, sier noe om den generelle sikkerhetssituasjonen i området eller landet det er aktuelt å sende asylsøkeren til. Det at norske myndigheter sender asylsøkere tilbake til områder i strid med disse anbefalingene kan bidra til å forklare at personer fra de områdene det gjelder motsetter seg retur ved å ikke samarbeide.

Det er ikke vanskelig å forstå at mange asylsøkere velger å ikke kan fremlegge noen form for dokumentasjon ved ankomst. Det er heller ikke vanskelig å forstå at mange velger å oppgi en annen identitet enn sin egen. I en situasjon der man ved et eventuelt avslag vil bli sendt tilbake til et område som tidvis preges av konflikt og krig, og / eller hvor utsiktene til et verdig liv i form av for eksempel muligheten til å forsørge seg er minimale, er det forståelig både at asylsøkerne kanskje ikke oppgir sin riktige identitet og at de ikke samarbeider om retur etter å ha fått endelig avslag på søknaden om asyl. Å oppgi uriktig identitet øker på den annen side sjansen for å få avslag på søknaden, dersom dette avsløres. Dersom søkeren har fått endelig avslag på søknaden i Norge vil vedkommende (som vi skal se senere) være så å si uten rettigheter her. Når alternativet til et liv i Norge uten lovlig opphold, er å reise tilbake til hjemlandet, og søkeren velger å bli i Norge, må vi anta at dette er fordi søkeren vurderer dette som det beste av de to alternativene.

3.6.8 Hvilke saker prioriteres og hvilke nedprioriteres?

Saker hvor det ikke foreligger dokumenter og der det heller ikke er utsikter til å få slike dokumenter vil ikke prioriteres av politiet. Det kreves ofte at utlendingen selv går til anskaffelse av dokumentasjon av nasjonalitet / identitet, men da dette ofte vil være ensbetydende med retur til hjemlandet, vil mange asylsøker avstå fra å prøve å få tak i slik

dokumentasjon. I slike tilfeller vil det heller ikke spille noen rolle hvilken innsats politiet gjør for å finne identiteten. Nøkkelen til retur ligger ene og alene i hendene på utlendingen i disse tilfellene. Slike saker blir derfor nedprioritert.

Saker hvor asylsøkeren er forsvunnet, eller lever i skjul vil heller ikke prioriteres. De sakene som politiet først og fremst prioriterer er derfor de sakene der det er størst mulighet til å få til en uttransport. Det vil si der utlendingen bor på kjent adresse, der det allerede foreligger reisedokumenter, og der identiteten er etablert eller der det utsikter til å få etablert den. Det gjelder også saker der det ikke er nødvendig med en etablert identitet men hvor myndighetene i hjemlandet til asylsøkeren har bekreftet at han eller hun er borger av det landet og har gått med på å ta imot vedkommende til tross for at identiteten ikke er avklart (Samtale med PU).

Saker som angår for eksempel iranere blir sterkt nedprioritert da Iran som nevnt er kjent for å ikke ta imot personer som returneres med tvang. Derimot prøver politiet å få uttransportert de som har et kriminelt rulleblad. Og jo grovere forbrytelsen er desto høyere opp på prioriteringslisten til politiet vil saken komme. Allikevel har det vist seg umulig å returnere iranere til tross for for eksempel drapsdommer og/eller tunge narkotikaforbrytelser, rett slett fordi de ikke kan returneres med tvang og ikke returnerer frivillig.

3.7 De falske asylsøkerne

Begrepet ”ureturnerbar” er et av flere begreper som har oppstått for å beskrive kategorier av asylsøkere. Andre eksempler er på slike begreper er ”grunnløse asylsøkere”, ”økonomiske flyktninger”, ”kriminelle asylsøkere” og ”ulovlige innvandrere”. Begrepene bidrar til en inndeling av asylsøkerne som ”moralske” / ”verdige” og ”umoralske” / ”uverdige”.

Begrepene brukes også til å argumentere for innstramminger i asylpolitikken, slik vi sist så da regjeringen foreslo tretten nye innstramminger høsten 2008. Argumentet som stadig går igjen er at vi må få frem budskapet til de uten beskyttelsesbehov, og redusere antallet asylsøkere uten beskyttelsesbehov, for å bevare respekten for asylinstituttet. Dag Terje Andersen kom med følgende uttalelse i forbindelse med de 13 forslagene:

Regjeringen vil verne om retten til asyl for mennesker på flukt, og at de som får beskyttelse i Norge raskt blir integrert og en del av det norske samfunnet. – Derfor er det påkrevet med tiltak for å redusere ytterligere ankomster av asylsøkere til Norge

som ikke oppfyller vilkårene for beskyttelse, sier arbeids- og inkluderingsminister Dag Terje Andersen. (Arbeids- og inkluderingsdepartementet, 03.09.2008)

Som vi ser begrunner statsråden innstramminger i asylpolitikken med behovet for å verne om retten til asyl. Av dette forstår jeg at asylsøkere uten beskyttelsesbehov, både undergraver asylsinstituttet, og på en eller annen måte er til hinder for de som har fått innvilget opphold. Statsråden går ikke nærmere inn på årsaksforholdene, men nøyer seg med å konstatere at slik er det.

Det finnes flere grunner til at personer uten behov for beskyttelse kommer til Europa og søker asyl. For det første kan det tenkes at asylsøkeren mener at han/hun har et behov for beskyttelse, til tross for at myndighetene i mottakerlandet ikke er enig, og avslår søknaden. En annen mulig forklaring er at det ikke fins noen annen lovlig måte å komme seg til Europa for svært mange.

Ifølge Ida Bakke (2005), som i sin masteravhandling har analysert begreper som brukes i media for å beskrive asylsøkere, blir personer som søker asyl uten å ha et ”reelt beskyttelsesbehov” ofte sett på med mistenksomhet:

Uttrykket grunnløse er i seg selv en mistenkeliggjøring. Hva gjør de her hvis de ikke har noen grunn til å søke om asyl? Så også hentydninger til at enkelt er her kun av økonomiske årsaker. Dette er ikke direkte kriminelt, men det blir ofte sett på som moralsk forkastelig. (Bakke, s. 52)

Bakke hevder at det har blitt en dominerende tenkemåte å dele asylsøkere inn i ”ekte” eller ”reelle” og ”falske”. Om de falske asylsøkerne brukes gjerne uttrykk som grunnløse, økonomiske, kriminelle og ureturnerbare. De ekte er verdige hjelp, mens de falske ikke er det. Moraliseringen skjer også, ifølge Bakke, i forhold til asylsøkere som ikke returnerer frivillig etter å ha fått avslag på søknaden:

Analogien blir gjesten som ikke vil forlate selskapet. De nekter å samarbeide med myndighetene, og dette er et tegn på lav moral, og muligens at de ikke har helt rent mel i posen. (Bakke, s. 80)

Ifølge Bakke foregår det videre en anstendighetsdiskurs, med hensyn på de falske asylsøkerne. De som ikke har et reelt behov for beskyttelse burde egentlig ikke komme hit i

utgangspunktet, og når de får avslag på søknaden burde de i alle fall opptre ansvarlige og anstendige nok til å reise hjem.

Vi blir moralsk indignerte over at noen kan finne på å søke asyl uten å virkeig ha behov for det. Disse menneskene respekterer ikke asylinstituttet og anerkjenner ikke Norges innsats for å hjelpe dem som virkelig trenger det. (Bakke, s. 88)

Bakke hevder videre at de falske asylsøkerne (deriblant de avviste asylsøkerne) fungerer som skurker og syndebukker i fortellingen om Norge som reddende engel for mennesker i ”virkelig nød”. De uten et reelt behov for beskyttelse gjøres ikke bare ansvarlige for sin egen situasjon, men de beskyldes også for å undergrave asylinstituttet, og å være til hinder for den hjelpen som vi gjerne vil gi til de ”reelle” asylsøkerne. De søkerne som ikke blir funnet verdige beskyldes for å være umoralske og å forsøke å ”lure” norske myndigheter, og å utnytte systemet. De burde latt være å komme, og når de får avslag burde de bare reise.

Den norske debatten om de falske asylsøkerne kan derfor sies å være løsrevet fra dens årsaker. Debatten tar utgangspunkt i de falske asylsøkerne som et nasjonalt problem. Det globale perspektivet er så å si fraværende. Og kjernen i flyktning- og migrasjonsspørsmål, som hvorfor det kommer ”økonomiske flyktninger” til Norge, eller hvorfor mennesker velger å bli i Norge, fremfor å returnere til hjemlandet, etter å ha fått avslag på søknaden, diskuteres så å si aldri.

Samtidig som vi ser at Europas murer blir høyere, noe som betyr at det blir vanskeligere og vanskeligere for personer fra det fattige Sør å ta seg hit, ser vi samtidig en økende kriminalisering av de som ikke blir innvilget status som flyktninger, studenter, arbeidstakere og/eller familieinnvandrete. Da jeg søkte etter begrepet ”ureturnerbar” i Atekst, et artikkelarkiv fra norske papiraviser, fikk jeg noen treff fra så tidlig som 1998. Disse artiklene beskrev de ureturnerbare som ofre, og som ”nesten-illegale” (Aftenposten, 21.10.2000).

På 90-tallet fikk avviste asylsøkere fortsatt lov til å oppholde seg i ordinære mottak, og mange hadde arbeidstillatelser, noe de i dag er fratatt. Vi ser at gruppen gradvis har mistet flere og flere rettigheter. I dag blir de ofte beskrevet som ”ulovlige innvandrere”. Og ”lykkejegere” er et begrep som stadig oftere blir brukt om økonomiske flyktninger. Samtidig som det altså blir vanskeligere og farligere å ta seg fra Sør til Nord, skjer det en økende kriminalisering og mistenkeliggjøring av de som faktisk lykkes med dette.

4.0 Veien frem til dagens situasjon

Som Bauman (1998) påpeker i *Globaliseringen og dens menneskelige konsekvenser* har globaliseringsprosesser ført til nye globale strukturer og endringer som har ført til nye skillelinjer. Bauman er opptatt av et nytt klasseskille, som fortsatt går mellom rik og fattig, men som nå også karakteriseres ved en stedbundethet for de fattige sin del, og en ikke-stedbundethet for de rike sin del. De rike landenes innbyggere opplever en bevegelsesfrihet som gjør at de kan reise hvor de vil, når de vil, og fordi de har lyst (ikke fordi de må). I motsetning opplever personer fra fattige land en stedbundethet som kommer av både en mangel på økonomiske ressurser men også i stigende grad av forskjellige typer restriksjoner og hindringer som visumrestriksjoner, stengte grenser og kontrollmekanismer fra de rike landenes sin side. Innbyggere av den fattige delen av verden sine behov for å reise er også i større grad preget av nødvendighet (for å skaffe jobb, muligheter for et bedre liv m.m.) enn av lyst.

I det første kapittelet i denne avhandlingen gjorde jeg i korte trekk rede for utviklingen av mulighetene for migrasjon fra det fattige Sør til det rike Nord fra etterkrigstiden og frem til i dag. I dette kapittelet skal vi se nærmere på en rekke tiltak som har rammet spesielt personer som har fått avslag på asylsøknaden og som ikke returnerer frivillig til sine hjemland. Denne gruppen befinner seg altså allerede innenfor Norges grenser. Det finnes visse likhetstrekk mellom de tiltakene som er iverksatt for å påvirke/presse denne gruppen til å forlate landet, og de tiltakene som iverksettes for å hindre at personer i det hele tatt klarer å komme seg inn i EU-området. Tiltakene har det til felles at de har til intensjon å støte ut uønskede personer.

Problemet når det gjelder de avviste asylsøkerne er altså at de allerede befinner seg her, og at det ikke er mulig å føre de ut med tvang. Vi skal snart se nærmere på de forskjellige tiltakene som er iverksatt for å få avviste asylsøkere til å vende hjem frivillig. Først skal vi imidlertid se nærmere på innholdet i en rapport skrevet av en arbeidsgruppe som ble nedsatt av UDI i 2003.

4.1 Lengeværende i mottak

Gruppen skulle komme med *generelle betraktninger om mulig løsninger på problemer knyttet til personer som av ulike grunner har oppholdt seg lenge i mottak, uten utsikt til varig løsning.* (UDI, 2003: 3)

Gruppen ble nedsatt på bakgrunn av en henvendelse fra senter for menneskerettigheter (SMR), som spesielt ønsket en vurdering av situasjonen for de lengeværende ut ifra et menneskerettslig perspektiv, først og fremst med hensyn på den europeiske menneskerettighets konvensjon (EMK) artikkel 3 (forbud mot tortur) og artikkel 8 (retten til respekt for privat- og familieliv).

Ifølge SMR anføres det at:

... bestemmelsene forutsetter en ny vurdering av saken fra myndighetenes side, hvor det også legges vesentlig vekt på den enkeltes faktiske livssituasjon og den belastning det er å leve lenge i et følelsesmessig sosialt og rettslig vakuum. (UDI, 2003: 3)

Rapporten henviser til en Høyesterettsdom fra 1994, som gjaldt utvisningen av en utlending på grunn av grove narkotikaovertridelser, men hvor uttransport ikke hadde latt seg gjennomføre, fordi utlendingen ikke ville bidra til å oppklare egen identitet. I dommen ble staten gitt medhold, og det ble lagt vekt på utlendingens manglende vilje til å samarbeide om retur. Den uholdbare situasjonen for vedkommende var med andre ord hans eget ansvar. Siden situasjonen skyldtes, ifølge dommen, utlendingen selv, kunne statens behandling av utlendingen heller ikke sies å utgjøre et brudd på artikkel tre i EMK. Høyesterett fastslo imidlertid at dersom utlendingen samarbeidet, og at han allikevel ikke kunne uttransporteres, vil han måtte gis arbeids- og oppholdstillatelse i Norge (Bunæs m.fl., 2004:388).

Høyesteretts uttalelser slår fast at staten ikke har noe ansvar så lenge det er asylsøkeren selv som har satt seg i en vanskelig posisjon ved å ikke samarbeide om retur. Høyesterett ville derfor ikke gå inn på spørsmålet om vedkommendes situasjon kunne utgjøre et brudd på EMK artikkel 3, så lenge det var klageren selv som var årsaken til hans/hennes egen vanskelige situasjon. Vi ser imidlertid også av uttalelsen ovenfor at det slås fast at dersom utlendingen samarbeider og retur ikke lar seg gjennomføre, vil staten ha et ansvar og vi kan anta at dette også betyr at dersom ikke oppholdet da heller kommer inn i regulerte former, vil dette kunne bli problematisk med hensyn på EMK artikkel 3 og artikkel 8.

Imidlertid er det flere som ikke er enige i Høyesteretts vurdering av situasjonen til avviste asylsøkere sett i forhold til menneskerettighetene, uavhengig av om utlendingen samarbeider om retur eller ikke. Sivilombudsmannen uttalte i forbindelse med utvisningssaken som jeg nettopp har omtalt, at tidsmomentet kunne komme til å utgjøre et brudd på EMK artikkel 3, dersom situasjonen vedvarte uten at muligheten for retur meldte seg. Gro Hillestad Thune ved

Norsk senter for menneskerettigheter har også gitt uttrykk for at *tidsmomentet, uavhengig av årsakssammenheng, i seg selv kan være utslagsgivende i forhold til brudd på EMK artikkel 3* (UDI, 2003: 6). Om personer som ikke kan returneres sier arbeidsgruppen videre at:

For de flest er det største problemet det å ikke kunne legge egne planer om framtid og familieliv; særlig med tanke på at de fleste er i en alder hvor det er naturlig å etablere seg med jobb og familie. En del av de lengeværende er deprimerte og kan ha andre psykiske problemer. De fleste tenker my på fremtiden. (UDI 2003, s. 11)

Arbeidsgruppen erkjenner med andre ord hvilken belastning det er å befinne seg i den situasjonen som de lengeværende befinner seg i. Gruppen beskriver de avviste asylsøkernes tilværelse som et slags vakuum og påpeker vanskeligheten ved være i en uavklart situasjon med hensyn til fremtiden. Gruppen mener også at situasjonen ikke er holdbar og at deres situasjon *bør bli bedre ivaretatt ved at bevisstheten rundt EMK styrkes, og at man på denne måten ikke lar deres saker ligge "døde", men at de på en eller annen måte gjenopptas på et nytt og bredere grunnlag.* (UDI 2003, s. 16)

I rapporten hevdes at mange asylsøkere skjuler sin egentlige identitet og at årsakene til dette kan være mange. Blant andre at mange antar at de vil få avslag, og at å oppgi uriktige opplysninger om identitet vil kunne forhindre dem i å bli returnert til hjemlandet. Det antas imidlertid også at de som bruker denne "strategien", ofte ikke på forhånd er klar over hvilken belastning det er å oppholde seg i Norge etter endelig avslag (UDI, 2003).

I likhet med det som kom fram av samtale med politiet og med Juss-buss, og som ble diskutert i forrige kapittel, slår også arbeidsgruppen fast at det kan finnes tilfeller hvor personer oppgir riktig identitet men hvor myndighetene antar at denne identiteten ikke er riktig:

Selv om man regner med at større egenaktivitet fra vedkommende selv, i mange tilfelle kunne bidratt til å løse problemet, kan det ikke utelukkes at det også kan forekomme en viss feilmargin på myndighetenes side ved at man uberettiget antar at identitet/nasjonalitet ikke er riktig oppgitt. (UDI, 2003: 17)

Arbeidsgruppen antyder at staten på ett eller tidspunkt bør ta et ansvar for personer som ikke kan returneres, uansett hva årsaken til dette er:

På et eller annet tidspunkt kan det spørres om myndighetene får et ansvar for å skjære igjennom og få satt strek. Uansett opprinnelig årsak, vil tidsmomentet i seg selv reise spørsmål om myndighetenes forhold til menneskerettighetene. (UDI 2003, s. 21)

Uttrykket ”spørres om” tyder på at gruppen her ikke vil sette hardt mot hardt, eller fremsette noe krav om at staten må ta et ansvar. Imidlertid foreslår gruppen at det settes en frist for hvor lenge personer kan oppholde seg i Norge etter avslag før det innvilges opphold, for å få en slutt på den fastlåste situasjonen. De mener videre at det bør skilles mellom personer som ikke medvirker til avklaring av identiteten, og personer som medvirker men som til tross for medvirkning ikke lykkes i å returnere. For de sistnevnte foreslår gruppen en frist på fem år fra endelig avslag, og åtte år for førstnevnte.

Da de ordninger som ble foreslått ble forventet å ta tid, foreslo gruppen også at det som en engangsløsning ble gitt opphold til alle asylsøkere som har vært i Norge i åtte år eller lenger etter endelig avslag i asylsaken, uansett hva årsaken måtte være til at disse ikke hadde returnert/latt seg returnere.

Hovedbegrunnelsen for å gi en slik oppholdstillatelse er at disse personene allerede har vært her uforholdsmessig lenge, og at det vil ta tid før eventuelle nye ordninger er formalisert. (UDI 2003, s. 24)

Gruppen sier ingenting eksplisitt om hvor lenge en person vil kunne oppholde seg her i Norge uten lovlig opphold, før tidsmomentet vil utgjøre et brudd på menneskerettighetene. Men antyder at å operere med en frist på åtte til ti år for personer som ikke medvirker til oppklaring av egen identitet, vil være å holde seg innenfor det som eventuelt vil kunne anses å utgjøre et mulig brudd på menneskerettighetene:

En frist på åtte – ti år burde ivareta hensynet til menneskerettighetene med god margin, og samtidig signalisere at det ikke er enkelt å få oppholdstillatelse i Norge ved å holde tilbake opplysninger om sin identitet. (UDI, 2003: Del to: alternative ordninger, materielle regler med kommentarer)

UDI er den eneste aktøren som ikke er en interesseorganisasjonen, som har fremmet forslag om en varig løsning på de ureturnerbare situasjon. Imidlertid ble ingen av forslagene som ble presentert i denne rapporten fulgt opp. Hvilke løsninger som i stedet ble valgt, er det dette kapittelet primært vil handle om. Nå vil jeg imidlertid gå over til å beskrive de tiltakene som er iverksatt for å motivere personer med endelig avslag til å reise tilbake til hjemlandet.

4.2 IOM og det frivillige returprogrammet

IOM står for International Organization for Migration og er en ledende mellomstatlig organisasjon innen arbeidet for å fremme medmenneskelige løsninger på utfordringer rundt migrasjon. IOM støtter prinsippet *om at human og ryddig migrasjon er til det beste for både migrantene og samfunnet* (IOM). I 2002 ble det opprettet et IOM-kontor i Oslo. IOM og UDI inngikk et samarbeid om å starte opp et frivillig returprogram, VARP. VARP står for Voluntary Assisted Return Program.

Målet med programmet er å assistere asylsøkere og andre irregulære migranter som ønsker å returnere frivillig fra Norge til sine hjemland. Programmet tilbyr en velorganisert, sikker og verdig returmulighet. (IOM)

Programmet tar imot søknader fra personer som har søkt om asyl, og som fortsatt ikke har fått svar på søknaden, personer som har fått avslag på søknaden, og personer som av andre grunner befinner seg i Norge, og er her uten lovlig opphold. Programmet ble opprettet i Norge 2. mai 2002. Assistansen består av:

- *Informasjon og rådgivning om frivillig retur med IOM.*
- *Assistanse til å skaffe reisedokumenter.*
- *Planlegging av hjemreisen.*
- *Transport i Norge, flybillett til hjemlandet og transport i hjemlandet.*
- *Assistanse på flyplassen ved avgang, i transitt og ved ankomst.*
- *Begrenset oppfølging i hjemlandet, hvis ønskelig og nødvendig.*

(Kilde: IOM2: ”Det frivillige returprogrammet”)

Ved å returnere med IOM slipper asylsøkeren altså selv å betale reisekostnadene. Det er derfor å regne som et økonomisk gunstig alternativ til det å reise til hjemlandet for egen regning. I praksis er det få av de som blir returnert med tvang, som betaler for sin egen deportasjon. Man kan imidlertid nektes innreise til Norge igjen, etter å ha blitt deportert, inntil man eventuelt betaler tilbake omkostninger for egen tvangsretur. IOM legger vekt på at frivillig retur med deres organisasjon ”er en sivil og verdig retur”. Asylsøkere som går frivillig med på å returnere med IOM får dessuten forlenget tilbud om botilbud i ordinært mottak fram til utreisedato.

De nasjonalitetene som i størst grad har benyttet muligheten for frivillig retur med VARP-programmet er fra Russland (10 %), Kosovo (10 %), Irak (9 %), Bosnia Hercegovina (8 %),

Ukraina (7 %), Hviterussland (5 %), Iran (4 %), Serbia (4 %), Kroatia (3 %) og Afghanistan (3 %) og andre (38 %). (IOM: ”Det frivillige returprogrammet”)

Politiets utlendingsenhet oppgir i sin årsmelding for 2007 at det dette året totalt ble uttransportert 2187 personer, hvorav 552 var personer som hadde fått avslag på sine søknader om asyl. Av 2 355 personer som ble uttransportert av politiet i 2006, var det 836 som hadde søkt om asyl og fått avslag på søknaden. I 2005 uttransportert PU 3511 personer hvorav 1088 var personer som hadde fått avslag på søknad om asyl. I 2004 ble 5956 personer uttransportert fra Norge. Av disse var det 1756 som hadde fått endelig avslag. I 2003 var de tilsvarende tallene 2503 av 8393. Hvis vi sammenligner disse tallene med hvor mange som har fått avslag og hvor mange som returnerer frivillig med IOM, kan vi sette opp følgende tabell:

År	Ankomster	UDI-avslag ⁴	Vedtak omgjort (UNE) ⁵	Frivillig retur med IOM ⁶	Uttransport av asylsøkere (PU) ⁷	UDI-avslag – (UNE + IOM + PU)
2003	15 613	8 564	242	1 458	2 503	4 361
2004	7 950	5 022	649	1072	1756	1 545
2005	5 402	2 960	577	557	1088	738
2006	5 320	1 276	523	308	836	- 391
2007	6 528	2 095	1558	443	552	- 458
2008	14 431	4 390	666 (?)	568	1002	2 154
Totalt		24 307	4 215	4 406	7 737	7 949

I løpet av årene fra og med 2003 til og med 2008 var det altså til sammen 7 949 som hadde fått avslag på sin søknad om asyl, som verken returnerte frivillig til sine hjemland, eller ble uttransportert av politiet. De siste seks årene har det dreid seg om gjennomsnittlig 1 300 til 1 350 personer per år, men vi ser at dette tallet varierer fra år til år. I 2009 vil antakeligvis tallet være høyere da antallet ankomster i 2008 var så høyt som 14 431.

En brøkdel av disse ender i dag opp på en av de to ventemottakene som hittil er opprettet, hvor det er plass til 180 beboere til sammen. Men hvor blir det av de andre? Som tidligere

⁴ Tallene er hentet fra UDIs årlige utgivelser av ”Tall og fakta”. Se www.udi.no under ”Statistikk”.

⁵ Tallene er hentet fra UNEs hjemmeside <http://www.une.no/Statistikk/>.

⁶ Tallene er hentet fra IOMs hjemmeside www.iom.no.

⁷ Tallene er tatt fra Pus årlige utgivelser av årsmeldinger.

nevnt har de noen alternativer å velge mellom. Noen velger et liv i skjul i Norge, andre forlater landet til fordel for andre land i Schengen-området. Andre igjen vil kanskje reise tilbake til hjemlandet uten å benytte seg av returprogrammet til IOM. Fordi det ikke er mulig å registrere slike bevegelser, og heller ikke å vite hvor asylsøkere oppholder seg etter å ha forlatt asylmottakene, går det heller ikke an å med sikkerhet si noe om hvor mange asylsøkere med endelig avslag som befinner seg i Norge.

Statistisk sentralbyrå (SSB) slo fast i en rapport fra 2008, at det antakeligvis oppholder seg rundt 18 000 papirløse migranter i Norge. Forskerne bak rapporten innrømmer imidlertid at det hefter stor usikkerhet rundt slike beregninger, og at det ikke er mulig å gjøre nøyaktige beregninger om hvor mange det dreier seg om. Forskerne går ut ifra at de fleste (ca to tredeler) av de papirløse er asylsøkere som har fått endelig avslag på sin søknad om asyl. (Aftenposten, 24.06.2008)

4.3 Muligheten for midlertidig arbeidstillatelse innskrenkes

Inntil 2003 hadde asylsøkere med endelig avslag fått lov til å oppholde seg i ordinære mottak, og hadde muligheten til å arbeide mens de ventet på enten at de selv kunne/ville returnere frivillig, eller å bli returnert av politiet. Midlertidige arbeidstillatelser ble gitt selv om asylsøkeren ikke samarbeidet om egen retur:

Det har tidligere vært praksis for å gi midlertidig arbeidstillatelse, selv om utlendingen kunne reise ut frivillig når forholdene ikke lå til rette for tvangsmessig retur. (UDI, 19.06.2003)

I 2003 ble denne muligheten for midlertidig arbeidstillatelse for asylsøkere med endelig avslag innskrenket. Innstramningen skulle først og fremst gjelde for asylsøkere som selv var skyld i at retur ikke lot seg gjennomføre. Innstramningen var et av virkemidlene som ble tatt i bruk for å ”underbygge plikten til retur” jf. Rundskrivet:

Det er nå bestemt at plikten til retur skal underbygges ved bruk av ulike virkemidler; tilrettelegging for frivillig retur gjennom International Organisation for Migration (IOM), samt innstramning i rettighetene ved opphold i mottak og ved innstramning i praksis vedrørende midlertidig arbeidstillatelse. (UDI 19.06.2003)

Det påpekes at arbeidstillatelse kan gis dersom utlendingen er fra et slikt land der det grunnet forholdene i landet eller i regionen, ikke er aktuelt å returnere søkeren. Hovedregelen skal ifølge rundskrivet imidlertid være at dersom utlendingen kan returnere frivillig, selv om det ikke foreligger mulighet for tvangsmessig retur, skal det ikke gis midlertidig arbeidstillatelse.

Neste tiltak som ble iverksatt overfor denne gruppen, etter frafallet av mulighet for midlertidig arbeidstillatelse, var bortfall av botilbud i ordinært mottak. Denne endringen ble iverksatt 1. januar 2004 og gikk under navnet ”bortfallsordningen”.

4.4 Bortfallsordningen – bortfall av botilbud

Fra 1. januar 2004 ble asylsøkere med endelig avslag fratatt tilbudet om å bo i ordinært mottak og de ble da også fratatt de økonomiske ytelsene fordi disse ytelsene hang sammen med tilbudet om plass i mottak. Brekke (2008) forbinder tiltaket med ankomsten av mange asylsøkere forut for tiltakets iverksettelse. 2002 var et toppår i asylsammenheng, da det i alt ankom over 17 000 asylsøkere til Norge. Før 1998 hadde ankomsttallene vært lave, og tiltakene som ble iverksatt mens Erna Solbergs var statsråd for Kommunal- og regionaldepartementet, må sees i sammenheng med de høye ankomsttallene som begynte i 1998 og varte frem til 2005 da tallet igjen var nede på mellom fem og seks tusen søkere i året.

Søknader om asyl i Norge fra 1995 til 2005:

1995: 1 460

1996: 1 778

1997: 2 273

1998: 8 543

1999: 10 160

2000: 10 843

2001: 14 782

2002: 17 480

2003: 15 613

2004: 7 950

2005: 5 402

I et skriv om regjeringens flyktning- og innvandringspolitikk som ble utgitt av Kommunal- og Regionaldepartementet den 1. august 2004, nevnes de tiltakene samarbeidsregjeringen hadde iverksatt for å ”bevare oppslutningen om asylinstituttet”. Tiltakene som rammet asylsøkere med avslag på søknaden var:

- *Redusert pengestøtte for dem som har fått avslag på asylsøknaden*
- *Innskrenket tilbudet om plass i mottak for personer med endelig avslag på asylsøknaden. Barnefamilier og enslige mindreårige asylsøkere får fortsatt tilbud om mottaksplass etter endelig avslag. Barnefamiliens voksne medlemmer får reduserte økonomiske ytelser. (Kommunal- og regionaldepartementet, 01.08.2004)*

De relativt høye ankomsttallene i 2002 og årene før og etter, gjorde at regjeringen (Bondeviks andre regjering), under statsråd Erna Solberg, iverksatte dette tiltaket (og andre tiltak) for å sende signaler til potensielle asylsøkere, om at Norge var et land som håndhevet en streng asylpolitikk. Målet var å få ned ankomsttallene, spesielt var tiltakene rettet mot *potensielle asylsøkere uten beskyttelsesbehov* (KRD 01.08.2004). En annen grunn var at de høye ankomsttallene hadde bidratt til et økt press på den allerede sprengte mottakskapasiteten. Det ble sett etter løsninger for å øke kapasiteten. Fokuset ble derfor rettet mot personer som allerede hadde fått avslag på asylsøknaden, men som fortsatt oppholdt seg i de ordinære mottakene. Det ble derfor bestemt at disse ikke lenger skulle få oppholde seg i mottakene (Brekke 2008). En slik ordning ville ha flere signaleffekter. I Ot.prp. nr. 112 (2004-2005) begrunnes bortfallsordningene på denne måten:

Formålet med dagens bortfallsordning, kombinert med de lovendringene som foreslås her, er å underbygge plikten alle med avslag på asylsøknaden har til å forlate landet. (Ot.prp. nr. 112 (2004-2005)).

Et annet formål med ordningen var også ifølge proposisjonen, å skremme bort potensielle søkere uten behov for beskyttelse:

Mulighetene for opphold i Norge med kost og losji betalt av den norske stat kan også i seg selv føre til en økning i såkalte «grunnløse» asylsøknader. (Ot.prp. nr. 112 (2004-2005))

Ordningen kan sies å ha tjent fem forskjellige formål. For det første ønsket man å sende et signal til de som allerede hadde fått avslag, om at de ikke lenger var ønsket, de måtte reise tilbake til hjemlandet. For det andre var det et forsøk på presse eller motivere de avviste

asylsøkerne til å forlate landet ”frivillig”. Ved å forverre levekårene for asylsøkerne, skulle det fremstå som mer attraktivt å reise tilbake til hjemlandet, fremfor å forsette oppholdet i Norge:

By making it difficult for these persons to stay in Norway, it was intended to make repatriation appear more tempting. (Brekke 2008, s. 9).

For det tredje ble ordningen begrunnet med at man ønsket å sende et signal til potensielle asylsøkere, om at Norge fører en streng asylopolitikk, og at asylsøkere uten beskyttelsesbehov ikke bør komme hit. For det fjerde, fikk man ved å kaste de med avslag ut av mottakene, frigjort kapasitet i mottakene til å ta imot flere ”nye” asylsøkere. Departementet gir en femte grunn for at det er nødvendig å frata asylsøkere med avslag botilbudet i ordinære mottak, nemlig å styrke respekten for asylinstituttet:

Hensikten med ikke å gi botilbud til personer med endelig avslag på asylsøknaden (eller avslag på begjæring om utsatt iverksettelse av et negativt førsteinstansvedtak) er å styrke respekten for asylinstituttet og underbygge plikten til å forlate landet. Ordningen med bortfall av botilbud skal også bidra til å redusere antall grunnløse asylsøknader og således forhindre at mottakene blir brukt som oppholdssted for personer som ikke har behov for asyl eller annen beskyttelse i Norge. (Ot.prp. nr. 112 (2004-2005))

I løpet av 2004 hadde 600 personer i mottak fått brev om at de ville miste botilbudet i mottak. Ett år senere hadde 400 personer mistet plassen og de økonomiske ytelsene (Brekke 2008). Hovedregelen er nå at kun personer som har en søknad om asyl til behandling og personer som har fått innvilget opphold og venter på bosetting i en kommune, får botilbud i ordinære mottak.

Det gjøres imidlertid unntak for visse grupper, jf. rundskriv A-3/2006 *Retningslinjer for hvem som skal gis midlertidig botilbud i mottak etter endelig avslag på søknad om asyl* (Arbeids- og inkluderingsdepartementet 01.02.2006). Disse gruppene omfatter barnefamilier, enslige mindreårige, de som har søkt om, og blitt akseptert for, frivillig retur med IOMs returprogram og de som har fått innvilget utsatt iverksettelse av det endelig avslaget. Etter en individuell vurdering kan det også gjøres unntak på grunn av helsetilstanden, dersom asylsøkeren er alvorlig syk. Plikten til å forlate landet består imidlertid like fullt for disse gruppene (AID, 01.02.2006).

Samfunnsforsker på feltet innvandring, migrasjon og integrering, Jan-Paul Brekke, har vurdert årsakene til at avviste asylsøkerne ofte ikke returnerer frivillig til sine hjemland etter å ha fått avslag på søknaden. Ifølge Brekke (2008) åpnet asylsøkernes motvilje mot å returnere for to muligheter. Forutsatt at forvaltningen hadde vurdert situasjonen til flyktingene på riktig måte kunne flyktingenes motvilje mot å reise hjem tolkes på to måter. Enten vet de at det er trygt å reise hjem, men blir i Norge i håp om å til slutt få opphold. En annen mulighet er at flyktingene ikke har et korrekt bilde av sikkerhetssituasjonen i hjemlandet, og vurderer det som utrygt å reise hjem:

Either they did know deep-down that they were able to return, in which case they would be lying, or they were convinced that they really could not go home, meaning that they were deceiving themselves. (Brekke, s. 10)

Brekke hevder at dersom det første var tilfelle, altså at flyktingene løy, ville det sannsynligvis ha en effekt at myndighetene sanksjonerte mot fortsatt opphold, ved å fjerne botilbudet og de økonomiske ytelsene. På den annen side, hvis det var slik at flyktingene vurderte situasjonen i hjemlandet som så utrygg at hjemreise ville anses sikkerhetsmessig uforsvarlig, ville slike sanksjoner ha en svært liten eller ingen effekt (Brekke 2008, s. 11).

En annen følge av utkastelsene var at det oppsto en konflikt mellom stat og kommune om ansvaret for de avviste asylsøkerne. Mens staten er ansvarlig for den asylpolitikken som til enhver tid føres, er kommunene ansvarlige for sosialtjenesten og de finansielle midler som ytes gjennom denne. Sosialtjenesten skal dessuten være et sikkerhetsnett som skal forhindre at personer havner i en akutt nødssituasjon, og mange av de avviste asylsøkerne oppsøkte nettopp sosialkontorene rundt om i landet for assistanse, etter å ha mistet botilbudet i de ordinære mottakene.

Nød var nå det middelet som skulle brukes for å presse asylsøkerne til å velge å reise tilbake til hjemlandet, og det ble forventet av kommunene at de skulle være lojale mot myndighetenes asylpolitikk, som hadde til hensikt å presse asylsøkerne til å forlate Norge. En slik lojalitet tilsa at sosialkontorene for eksempel ikke skulle yte assistanse (mer enn det som var lovpålagt – altså tak over hodet) til personer som hadde mistet botilbudet. Dette går fram av Erna Solbergs besvarelse til stortingsrepresentant Kleppa i Stortinget i forbindelse med regjeringens håndtering av de avviste asylsøkerne, der hun uttalte at: *Sosialtjenesten ikke må opptre på en måte som i praksis innebærer at den overprøver utlendingsmyndighetene sine*

vedtak (Brekke og Søholt, s. 105). Slik assistanse ble altså ansett å underminere forvaltningens asylvedtak og dermed også myndighetenes asylpolitikk (Brekke 2008).

Med andre ord endte kommunene opp med å håndtere konflikten mellom to motstridende politiske ideologier, hvis man kan kalle det det. På den ene siden skulle nød, og tvang og umenneskelighet ("coercion and inhumanity") brukes som et asylpolitisk virkemiddel for å få asylsøkerne til å reise hjem. På den annen side er det sosialtjenestens oppgave å forhindre nød og uverdighet for personer i vanskelige livssituasjoner (Brekke 2008). Bortfallsordningen skapte mye misnøye i kommunene. Kommunene følte at de var blitt pålagt et ansvar som egentlig ikke var deres, men statens.

One result of the scheme was that the dilemmas that are handled on a daily basis by those engaged in asylum policy were now transferred to the field of social and health policy (Brekke 2008: 19).

De kommuneansatte som før var vant til å bistå personer i vanskelige situasjoner, fikk nå i oppgave å sørge for at slik bistand ikke ble gitt til personer med avslag på asylsøknaden. Situasjonen og rollen var ny for dem, og overgangen fra å være sosialarbeider til også å skulle fungere som et instrument i statens innvandringspolitikk ble ikke overraskende møtt med protester og misnøye. I stedet for å bygge opp personer, og gjøre dem selvstendige, slik de kommuneansatte var vant til med sine klienter, skulle asylsøkerne i stedet bygges ned, og gjøres uselvstendige. Det var ikke lenger meningen at asylsøkerne skulle kunne klare seg selv i det norske samfunnet. I stedet for å inkludere personer i samfunnet, slik sosialarbeidere er vant til å jobbe, skulle de ekskluderes fra samfunnet. Dette bundet som sagt i en konflikt mellom stat og kommune og denne konflikten varte til våren 2006 da det ble opprettet et utreisesenter (senere kalt ventemottak), hvor personer med endelig avslag på søknaden kunne oppholde seg i påvente av utreise.

Samfunnsforskerne Brekke og Søholt skrev i 2005 en rapport om konsekvensene av bortfallsordningen og snakket i den forbindelse også med mottaksansatte som kunne fortelle om beboere som ikke ville forlate mottakene, og som følge av de delvis eller helt reduserte økonomiske ytelsene, ble under- og / eller feilernærte da de ikke lenger hadde råd til en tilstrekkelig variert kost. Det ble også rapportert om asylsøkere som ikke lenger hadde nok til penger til å gå til legen, eller til å kjøpe medisiner, da de pengene som ble utbetalt måtte brukes på mat (Brekke og Søholt, 2005). Mottaksansatte og helsepersonell tilknyttet

mottakene kom i en tilsvarende vanskelig situasjon. Skulle de yte hjelp i form av mat og helsetjenester til disse personene som de så lide under de tiltakene som ble innført, eller ville dette være illojalt overfor myndighetenes mål om å få de avviste asylsøkerne til å velge hjemreise?

Bortfallsordningen kan sees som et eksperiment, hvor man forsøkte å ta bort eksisterende velferdsordninger fra en gruppe personer. Hva ble resultatet? Det ønskede resultatet, nemlig at flyktningene forlot Norge, skal jeg straks komme tilbake til. Men et annet interessant poeng er at man ved å fjerne velferdsordningene, og ekskludere flyktningene fra velferdsstaten, oppdaget at alle allikevel ikke sto helt på bar bakke. For det første fantes det grupper som var villig til å rekke ut en hjelpende hånd til flyktningene. Blitz og Blå Kors, NOAS og SMED var eksempler på slike grupper (Brekke og Søholt 2005). For det andre var noen sosialarbeidere som strakk seg lengre enn andre. For eksempel fikk noen flyktninger oppholde seg i leiligheter som sosialkontorene betalte leie for. Men det kan også hende at dette ble gjort fordi det var økonomisk mer gunstig å leie leiligheter enn å skaffe flyktningene midlertidig husvære fra dag til dag.

Bildet var dog ikke entydig. På andre sosialkontorer ble flyktningene møtt med krav om å kontakte IOM og returnere frivillig til hjemlandet. Ved å samarbeide om retur, ville de få opphold i ordinære mottak frem til utreise. Siden de hadde et slikt alternativ, mente flere som arbeidet ved sosialkontorer rundt om i landet at det ikke var behov for hjelp i form av sosial tjenester. Asylsøkere med avslag, fikk beskjed om vedkommendes situasjon allerede var ivaretatt ved at vedkommende kunne samarbeide om retur, og dermed få tilbud om opphold på i ordinært mottak/Trandum utlendingsinternat inntil vedkommende kunne forlate landet. Det hendte derfor at søknader om sosialhjelp ble avslått med denne begrunnelsen.

Senter mot etnisk diskriminering skrev også en rapport om de avviste asylsøkerne og deres situasjon etter bortfallsordningen. I deres rapport refereres det til en sak der fylkesmannen uttalte følgende:

Fylkesmannen vurderer at klagers situasjon ivaretas ved at hun kan kontakte politiet og få tilbud om opphold på Trandum asylmottak inntil hun kan forlate landet. Klager vil få dekket det nødvendige livsopphold inntil utreise, slik at hun derfor ikke vil være i behov av nødhjelp etter alminnelige nødrettsbetraktninger. (SMED 2005, s. 55)

Hjelpen som skulle bli gitt ved sosialkontorene skulle være subsidiær, det vil si at alle andre mulige alternativer skulle utprøves før det ble gitt slik hjelp. Å samarbeide med politiet om retur ble av noen sosialarbeidere betraktet som et slikt alternativ. Men praksis varierte altså fra sted til sted og fra kontor til kontor. SMEDs undersøkelse konkluderte for øvrig med at sosialtjenesten plikter å vurdere forholdsmessigheten ved å stille vilkår om samarbeid i hvert enkelt tilfelle. Dette ble i mange tilfeller ikke gjort.

Etter at flyktningene ble bedt om å forlate mottakene og mistet de økonomiske ytelsene, var det kun midlertidig husvære som sto igjen av rettigheter for denne gruppen. Dette er fordi sosialtjenesteloven ikke stiller noe krav om lovlig opphold for denne tjenesten. Personer som ikke har lovlig oppholdstillatelse kan således kun gjøre krav på midlertidig husvære etter loven. Allikevel fortelles det om asylsøkere som bodde hos venner og bekjente. Dette ble opplevd som en stor belastning for de det gjaldt ettersom de ikke kunne betale for seg (Brekke og Søholt, 2005).

4.4.1 Resultatet av bortfallsordningen

Til tross for at midlertidige husvære var det eneste som flyktningene hadde lovfestet rett til, var det mange sosialarbeidere som innvilget søknader om nødhjelp. Resultatet av bortfallsordningen, kan derfor blant annet sies å ha vært både at norske myndigheter var villige til å redusere levestandarden i vesentlig grad for de det vedrørte. På den annen side viste det seg også at myndighetenes behandling av denne gruppen ikke ble akseptert av alle parter. Flere aktører strakk ut en hjelpende hånd for å forhindre at personene som ble rammet, ikke frøs eller sultet i hjel i Norge. Men dette bildet var som sagt ikke var entydig (Brekke 2008).

Når det gjelder signaleffekten som ordningen var ment å skulle ha, konkluderte Brekke og Søholt med at bortfallsordningen *kan* ha hatt en signaleffekt på potensielle asylsøkere. Dette kom av at det i 2004 kom omtrent halvparten så mange søkere som i 2003. Antallet asylsøkere varierer fra år til år, men å fastlå hva som til enhver tid er årsaken til enhver nedgang eller økning er ikke mulig. Man kan bare anta hva slike variasjoner kommer av. Således kan det antas at nedgangen i 2004 skyldtes signaler som regjeringen hadde gitt i form av innstrammingene i tiden forut for denne nedgangen. På den annen side er det ikke umulig at nedgangen skyldtes helt andre utenforliggende faktorer (Brekke og Søholt, 2005).

Brekke og Søholt kom også frem til at bortfallsordningen ikke bidro til flere eller raskere returer:

Hvis ordningen skulle bidratt til at flere valgte retur, så ville man forvente at flere meldte seg til IOM utover i 2004 og 2005. Det var ikke tilfelle.
(Brekke og Søholt, s. 77)

Derimot bidro ordningen til å forverre helsesituasjonen og svekke livsvilkårene til de asylsøkerne som ble rammet (Brekke og Søholt 2005, s. 194). Til tross for at asylsøkerne etter innføringen av ordningen opplevde at deres levevilkår ble betydelig forverret, viser rapporten til Søholt og Brekke at det ikke var noen påviselig sammenheng mellom bortfallsordningen og hvor mange som faktisk returnerte frivillig med IOM. Det kunne med andre ord ikke påvises at en ganske drastisk reduksjon i levekårene førte til at flere asylsøkere med endelig avslag søkte om frivillig hjemreise.

4.5 Ventemottakene opprettes

Når det gjelder den menneskerettslige situasjonen til de med avslag på søknaden uttrykte Arbeids- og inkluderingsdepartementet at bortfallsordningen ikke førte til problemer med hensyn på eventuelle brudd på internasjonale menneskerettskonvensjoner:

Internasjonale menneskerettskonvensjoner som Norge er bundet av forplikter staten til å sikre at personer uten lovlig opphold ikke utsettes for levekår som kan betegnes som umenneskelig eller nedverdiggende inntil retur kan gjennomføres, jf. bl.a. Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) artikkel 3 og Den internasjonale konvensjonen om sivile og politiske rettigheter (SP) artikkel 7. Likeledes anerkjennes retten for enhver til en tilfredsstillende levestandard (tilgang til mat, klær og bolig), jf. Den internasjonale konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK) artikkel 11. Gjeldende rett tar hensyn til dette. (Ot.prp. nr. 112 (2004-2005))

Ifølge departementet fungerer sosialtjenesteloven som et sikkerhetsnett i samfunnet, og avverger at personer havner i akutt nød. Det påpekes at sosialtjenesteloven sikrer de som trenger det råd, veiledning og opplysning samt midlertidig husvære dersom de ikke klarer å skaffe dette selv. I tillegg, påpekes det, kan situasjonen være slik at *sosialtjenesten også må gi akutt livsnødvendig hjelp på ulovfestet grunnlag, ut fra alminnelige betraktninger om plikt til å hjelpe personer i en nødssituasjon* (Ot.prp. nr. 112 (2004-2005)). Siden personer uten lovlig

opphold ytes slik assistanse, som nevnt i proposisjonen, mener departementet altså å ha avverget en konvensjonsstridig situasjon.

Til tross for at situasjonen etter bortfallsordningen for asylsøkere med avslag ifølge departementet ikke førte til brudd på menneskerettighetene, og til tross for at sosialtjenesten fungerte og fungerer som et sosialt sikkerhetsnett som avverger at personer utsettes for forhold som kan utgjøre slike brudd, står det i proposisjonen at det var nødvendig å opprette et utreisесenter for å forhindre at personer frøs eller sultet her i landet:

Ingen skal behøve å sulte eller fryse her i landet, og regjeringen har derfor besluttet at det skal opprettes et statlig utreisесenter for personer som omfattes av bortfallsordningen. Med utreisесenteret vil staten gi et ensartet tilbud til tidlige asylsøkere uten lovlig opphold i Norge inntil de forlater landet.
(Ot.prp. nr. 112 (2004-2005))

I mars i 2006 ble det første ventemottaket opprettet i Lier kommune. Et ventemottak til ble opprettet i Fagerli i oktober 2007. Myndighetenes beslutning om å opprette slike mottak, oppsto blant annet som følge av konflikten mellom stat og kommune som jeg har allerede har beskrevet:

Motstanden fra kommunene og uklarheter rundt utdelingen av sosial- og nødhjelp, bidro til at sentrale myndigheter til sist bestemte seg for å opprette et såkalt "utreisесenter". (Brekke og Søholt, s. 14)

Da ventemottaket ble opprettet tok staten samtidig tilbake ansvaret for de avviste asylsøkerne. Problemet mellom stat og kommune ble således løst. Men det underliggende problemet, at flyktningene nekter å forlate landet, har forblitt uløst.

Mottakene har kapasitet til å ta imot ca 100 beboere hver. Botilbudet skal ifølge departementet være et åpent og frivillig tilbud til alle som har mistet botilbudet i mottak etter endelig avslag på søknaden om asyl. Meningen med opprettelsen av slike mottak er å gi asylsøkere med endelig avslag et botilbud frem til de forlater landet. Senteret skal *i tillegg til tak over hodet, tilby enkel forpleining og ellers ha en meget nøktern standard* (Arbeids- og inkluderingsdepartementet, 06.05.2005). Beboere ved mottaket har fortsatt kun rett på akutt, livsnødvendig hjelp, og lite er således endret i den rettslige situasjonen for denne gruppen etter opprettelsen av mottaket.

4.5.1 Fokus på retur

Fokuset i ventemottakene skal være på retur, og beboerne skal motiveres til å reise tilbake til hjemlandet.

Informasjon og tilbud til beboere i utreisesenteret skal rettes mot aktiviteter som motiverer, stimulerer og tilrettelegger for retur. (Ot.prp. nr. 112 (2004-2005))

Returarbeidet som foregår består blant annet av samtaler, som de ansatte skal ha med beboerne med jevne mellomrom. Da jeg intervjuet daglig leder ved et av ventemottakene beskrev han hvordan retursamtalene foregikk der:

De blir innkalt ganske raskt etter at de kommer, men etter en stund fant vi ut at de uformelle samtaler er ofte mer fruktbare enn at: "En to tre nå setter vi oss ned og tar en prat". Det er faktisk de uformelle samtaler som oftere har ført fram..

På spørsmål om hva som ble snakket om under disse samtaler fikk jeg følgende svar:

Vi forsøker å dreie fokus fremover. Vi forteller dem selvfølgelig at de har ingen fremtid i Norge, eller da for den saks skyld Schengen. Og vi må tenke over hvordan de ønsker å returnere. Om de ønsker å reise frivillig med IOM eller om det må ende opp med en tvungen retur. Alle beboerne er jo kjent med dette. Så de er veldig klar over situasjonen sin. Og da gjelder det for oss å prøve å motivere de. Og vi spør jo også da: Hva må til? Hva er det som må til?

Hva som må til, er også et spørsmål jeg har stilt fem av informantene mine som er beboere i ventemottak. Svarene de kom med vil jeg komme tilbake til i neste kapittel. Da jeg imidlertid spurte daglig leder det samme spørsmålet svarte han følgende:

Det kan være alt ifra fred i landet... Men det er også en del som svarer at de ønsker seg en forutsigbar fremtid. Altså hjelp til jobb, og hjelp til å komme i gang igjen.

Dette svaret stemmer overens med de svarene som jeg fikk av beboerne jeg intervjuet. Noen ser ikke at de har noen fremtid i hjemlandet, andre frykter for egen sikkerhet ved en eventuell retur. Våren 2009 startet det opp et prøveprosjekt ved et av ventemottakene, som skal gi yrkesrettet opplæring, samt en pengestøtte på 10 000 kroner per person til personer som samarbeider om frivillig retur. Opplæringen og pengestøtten skal lette reintegreringen i hjemlandet ved retur. Prosjektet heter "Hjem i verdighet - hjelp til selvhjelp" og gir foruten tilbudet om yrkesrettet opplæring, i tillegg kurs i engelsk og grunnleggende IKT-kunnskap. Opplæringen går over tre måneder:

Målet er at disse komponentene sammen skal skape en verdig og varig retur til hjemlandet. (UDI, 19.03.2009)

Tilbudet gis bare til personer som samarbeider om frivillig retur. Etter at opplæringen er fullført må deltakere returnere frivillig til sine hjemland med IOM. Tallet på hvor mange som hittil har meldt seg til å ta delta i prosjektet ville mottaksleder i samtale den 13. mai 2009 foreløpig ikke oppgi. Ifølge mottaksleder skal kunnskapene og kompetansen som tilegnes under opplæringen gjøre reetablering i hjemlandet lettere.

På UDI sine sider står det å lese at målsettingen med ventemottaket er at de fleste skal reise frivillig ut av landet (UDI 04.11.2008). I en tilsynsrapport fra ventemottaket i Lier fra november 2008 står det at: *Hittil i år har fire reist hjem frivillig fra Lier* (UDI 2008). Mottaksleder ved mottaket oppgir i samtale den 13. mai 2009 at han ikke har noe eksakt tall på hvor mange som har returnert frivillig fra mottaket hittil i år. Han hevder imidlertid at flere har returnert hittil år, enn i løpet av hele fjoråret. Vi får allikevel et inntrykk av hvor mange som faktisk reiser frivillig fra mottaket.

Selv om UDI påpeker at ventemottaket er et åpent og frivillig tilbud, er det adgangskontroll som gjør at mottakets ledelse, hele tiden har oversikt over hvem som er innenfor og utenfor mottakets gjerdet (UDI 04.11.2008). Åpenheten begrunnes med at *et lukket mottak vil være en fengselslignende institusjon* (UDI 2008). Nødvendigheten av adgangskontrollen begrunnes med at uvedkommende ikke skal få adgang, samtidig som det gir oversikt over hvem som til en hver tid oppholder seg der. Dette er gunstig i forhold til å vite om det er ledige plasser til å ta imot nye beboere. Og om personer som skal uttransporteres av politiet befinner seg på mottaket eller ikke.

På sidene til UDI hevdes det også at *ventemottaket gir en bedre oversikt over tidligere asylsøkere som oppholder seg ulovlig i landet* (UDI 2008). Siden de to ventemottakene som hittil er opprettet kun har kapasitet til å huse 200 beboere til sammen, virker det en smule overdrevet å påstå at mottakenes samlede kapasitet gir en oversikt over tidligere asylsøkere som oppholder seg ulovlig i landet. Som vi har sett tidligere i dette kapitlet er det en betydelig andel asylsøkere som hvert år får avslag på asylsøknaden og som man ikke har noen oversikt over etter at de forlater mottakene. Noen returnerer trolig på eget initiativ, og noen blir returnert med tvang. Når man ser på tabellen tidligere i dette kapitlet, ser man imidlertid

at det er mange asylsøkere med endelig avslag som verken blir returnert med tvang eller reiser hjem frivillig. Anslagsvis er det snakk om gjennomsnittlig 1 300 personer hvert år. Dette sier litt om hvilken oversikt man har over denne gruppen ved hjelp av de to mottak hvor det altså er plass til til sammen 200 beboere. Imidlertid er det klart at mottakene gir god oversikt og over de beboerne som faktisk benytter seg av tilbudet, så lenge de befinner seg der.

Departementet besluttet 7. januar 2008 at det skulle innvilges lommepenger til beboerne i ventemottakene. Ordningen ble innført fra 1. februar 2008. Et beløp på 100 kroner deles ut en gang i uken til hver av beboerne. Begrunnelsen for innføringen av lommepenger lyder slik:

Mye tyder på at beboernes muligheter for å kunne disponere egne lommepenger har en konfliktforebyggende effekt. Videre vil beboernes rett til kontantytelser gi de mottaksansatte en sanksjonsmulighet overfor beboere med uakseptabel atferd. Vi håper således at innføringen av dette tiltaket vil bidra til en tryggere hverdag for ansatte og beboere. (Arbeids- og inkluderingsdepartementet 07.01.2008)

Det er interessant at man gir noen noe, for å kunne bruke dette som sanksjon ved å senere ta det tilbake. Det er ikke helt klart hva som menes med ”uakseptabel atferd”, og det kan tenkes at dette er opp til ledelsen ved hvert av mottakene å definere. Det at man uansett må gi noen noe, for å ha noe å sanksjonere med tyder på hvor vanskelig det må være å hankses med personer som har lite eller ingenting i utgangspunktet.

You see... I have nothing to lose in life. I have already lost everything.
(Avvist asylsøker i ventemottak)

Departementet understreker imidlertid at innføringen av ordningen med kontantytelser ikke innebærer noen oppmykning med hensyn på myndighetenes behandling av de avviste asylsøkerne:

Departementet understreker imidlertid at innføringen av en ordning med utbetaling av lommepenger i ventemottak ikke innebærer noen endring i myndighetenes syn på intensjonen som ligger til grunn for opprettelsen av ventemottak. Ventemottak skal fortsatt ha en svært nøktern, men forsvarlig standard, og tilbudet som ytes skal ikke motivere for videre opphold i Norge.
(Arbeids- og inkluderingsdepartementet, 07.01.2008)

4.6 Opprettelsen av helsetilbud?

I januar 2009 gikk Kirkens Bymisjon ut og kunngjorde at de vil starte et senter hvor det skal gis helsehjelp til personer uten lovlig opphold. Forslaget kommer i en rapport som ikke overraskende fastslår at personer uten lovlig opphold, ikke oppsøker helsetjenester, enten fordi de er redde for å bli angitt eller også fordi de ikke har penger til å betale for seg (Kirkens Bymisjon 2008). Mange sliter derfor med tildels alvorlige helseplager og noen har også smittsomme sykdommer som bør behandles. Også de avviste asylsøkerne mistet det vanlige helsetilbudet som fulgte med mottaksoppholdet, da bortfallsordningen ble innført. I dag har de kun rett på øyeblikkelig helsehjelp.

Ifølge Sturla Stålsett, generalsekretær i Kirkens Bymisjon, er det organisasjonens plikt å hjelpe mennesker i nød. Begrunnelsen for opprettelsen av et slikt helsetiltak for papirløse forsvarer på denne måten av generalsekretæren:

Menneskeverd og menneskerett er ikke et spørsmål om å ha de rette stempler i passet. Det er en etisk og humanitær plikt å hjelpe mennesker i nød, uansett hva som er årsaken til nøden. (Kirkens Bymisjon Oslo)

Kirkens Bymisjon viser dessuten til at det for de papirløse i mange andre europeiske land, som i Frankrike, Belgia, Spania, Nederland og Sverige, allerede er etablert slike helsesentre. Og at slike sentre langt på vei er akseptert av myndighetene i disse landene. Norge er ifølge rapporten det eneste landet i Europa som ikke har ordninger / tilbud til papirløse migranter (Kirkens Bymisjon 2008). Arbeiderpartiet, Høyre og Frp har gått ut i mediene mot forslaget, med argumenter om at å yte helsehjelp til papirløse vil oppfordre denne gruppen til å bli lenger i landet, og dette vil bidra til å opprettholde den ”illegale innvandringen” til landet. Blant annet uttaler statssekretær i Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Liebe Rieber-Mohn, til NRK (28.11.2009) at:

Tiltak som bidrar til å opprettholde illegal innvandring er slett ikke ønskelig, og vi ber Kirkens Bymisjon tenke seg om én gang til før de oppretter et slikt tilbud.

Høyre og Frp støtter ikke overraskende heller ikke forslaget og Erna Solberg kommer med følgende uttalelse i samme artikkel (NRK 28.01.2009):

Kirkens Bymisjon må gjøre hva de selv vil, men politiet må kunne gå inn på et slikt helsesenter for å arrestere og sende ut av landet personer som oppholder seg ulovlig i Norge.

Igjen ser vi den samme argumentasjonen som vi kjenner igjen fra debatten rundt bortfallsordningen. Argumentasjonen i mot slike ordninger handler som vi ser ofte om at vi ikke skal "belønne lovbrudd", og at slike ordninger dessuten kan føre til en økning av utlendinger som oppholder seg her uten tillatelse.

4.7 Oppsummering

I dette kapittelet har vi sett hvordan vilkårene for asylsøkere med avslag stadig har blitt dårligere de siste årene. Fra å være "nesten-illegale" som de ble omtalt som i en artikkel i Aftenposten (21.10.2000) tilbake i 2000, har de nå gått til å være utlendinger uten lovlig opphold. Ifølge myndighetene kan de nå ikke lenger en gang gå under betegnelsen asylsøkere:

Betegnelsen «asylsøker» kan ikke lenger benyttes, asylsaksbehandlingen er avsluttet. Dette er personer som oppholder seg ulovlig i Norge. (Ot.prp. nr. 112 (2004-2005))

Hvis vi igjen tar utgangspunkt i verdighetsbetraktningen, ser vi at asylsøkere med endelig avslag mister flere og flere "goder", som arbeid, tak over hodet, alminnelige helsetjenester og økonomiske ytelser. Men vi har også sett at det går en grense for hvilke midler myndighetene kan ta i bruk for å nå sine innvandringspolitiske mål, før dette bryter med velferdsstatens og sosialtjenestens prinsipper om å avverge sosial nød.

Norge er i likhet med andre land, ikke et land som vil fremstå som inhumant i noen som helst sammenheng. Allikevel har det vist seg at man må ta i bruk virkemidler, som grenser til det inhumane, for å få personer uten lovlig opphold til å reise fra landet. Balansegangen er vanskelig og hårfin. Selv om Kommunal- og regionaldepartementet hevdet at myndighetene hadde sitt på det rene (med hensyn på eventuelle menneskerettighetsbrudd) da bortfallsordningen ble innført, ble det også påpekt at det var nødvendig å opprette ventemottak for å forhindre at asylsøkere med avslag frøs eller sultet i Norge. Er opprettelsen av ventemottak et uttrykk for at myndighetene hadde gått for langt? Hadde de gått over streken, og blitt for inhumane mot de avviste asylsøkerne?

Opprettelsen av ventemottak kan i alle fall tolkes som en slags anerkjennelse. Etter en verdighetsvurdering ble det konkludert med at situasjonen etter bortfallsordningen ikke var god nok. Asylsøkerne var tydeligvis etter vurdering verdige både mat og et tak over hodet. Hva kan man så si om situasjonen i dag? De mest høylydte protestene rundt situasjonen til den omdiskuterte gruppen, ser ut til å ha stilnet etter opprettelsen av ventemottakene. Allikevel er det flere aktører som påpeker at situasjonen ikke er god nok. Dette gjelder blant annet Selvhjelp for innvandrere og flyktninger (SEIF) og Norsk Organisasjon for asylsøkere (NOAS).

Brekke og Søholt kom i sin rapport frem til at bortfallsordningen som satte asylsøkere med avslag på gata ikke hadde noen dokumenterbar effekt i form av økte returtall. Hvis det å frata asylsøkerne botilbudet ikke hadde noen dokumenterbar effekt i form av flere returer, er det lite trolig at opprettelsen av et utreisesenter, hvor asylsøkerne i det minste er sikret mat og tak over hodet, vil ha noen tilsvarende effekt.

I neste kapittel skal vi se på både hva de frivillige organisasjonene mener om dagens situasjon for de ureturnerbare, samt hva de ureturnerbare selv mener om situasjonen. Jeg vil også presentere myndighetenes begrunnelser for den behandlingen asylsøkerne med avslag i dag mottar.

5.0 Ventemottakene - intensjon og funksjon

I dette kapittelet vil jeg ta for meg ventemottaket og dets funksjon. Som vi skal se i løpet av kapittelet har ventemottakene en dobbelt rolle. For det første er de opprettet for at ikke avviste asylsøkere skal ”fryse eller sulte” i Norge. For det andre er det opprettet med formålet om at ”de fleste skal frivillig ut av landet”. Jeg vil også komme nærmere inn på hva beboerne selv mener om mottaket og den situasjonen de er i. Til sist vil jeg også komme nærmere inn på hva to frivillige organisasjoner mener om dagens ordning, og hva de foreslår av endringer. Men først vil jeg ta for meg ventemottaket som total institusjon og som avgrensingsinstitusjon.

5.1 Ventemottakene som total institusjon

Erving Goffman skrev i 1961 boken ”Anstalt og menneske”. Her tar han for seg det han kaller for totale institusjoner, og beskriver de ”innsattes” opplevelse av slike institusjoner. De ”innsatte” eller ”innlagte”, ved slike institusjoner er ofte innskrevet eller innlagt mot sin vilje, og er i tillegg ofte fysisk avsondret fra omverdenen. Eksempler han gir på slike institusjoner er blant andre gamlehjem, barnehjem, psykiatriske sykehusinstitusjoner, konsentrasjonsleirer, fengsler, skip, militærleirer, arbeidsleirer og religiøse institusjoner som for eksempel klostre. Det totale institusjoner har til felles er for det første at de ansatte overvåker alle sfærer av dagliglivet til de innsatte, inkludert der de innsatte spiser, sover og arbeider. For det andre er totale institusjoner preget av et rigid system som sørger for de innsatte ved at de får utdelt standardisert mat, losji og aktiviteter. Et tredje kjennetegn ved slike institusjoner er at formelle regler og daglige programmer dikterer når og hvordan de innsatte utfører praktisk talt alle deler av deres daglige rutiner (Goffman, 1967).

Målet med slik totale institusjoner er ofte en radikal resosialisering av de innsatte, hvor deres personlighet forandrer seg gjennom en prosess som innebærer en overlatt / tilsiktet manipulering av omgivelsene (krenkelsesprosessen). Denne prosessen forsterkes av den fysiske og tvangsmessige atskillelsen fra den utenforliggende omverdenen. Hele den innsattes daglige liv foregår således innenfor institusjonen, og den innsatte kan således lettere manipuleres av de ansatte. Resultatet er ofte varige personlighetsforandringer, eller i det minste umiddelbar medgjørighet hos den innsatte (Macionis og Plummer, 2008).

I moderne samfunn er det vanlig at individet pleier å sove, leke og arbeide på forskjellige steder med forskjellige meddeltakere, under forskjellige autoriteter eller myndigheter, og uten

en altomfattende rasjonell plan. I totale institusjoner er barrierene som skiller mellom disse sfærene er brutt ned eller fjernet, slik at alle livets aspekter foregår innenfor samme sted og under den samme myndighet. Alle daglige aktiviteter foregår *også i nærværelse av en stor gruppe andre mennesker* (Goffman, s. 13). Alle innsatte behandles likt og blir avkrevd å gjøre det samme til samme tid. Alle dager følger en streng timeplan som er påtvunget de innsatte ovenfra *gjennom et system av formelle regler og et personale* (s.13). Aktivitetene inngår som elementer i en overordnet rasjonell plan hvis hensikt er å oppfylle institusjonens offisielle mål (Goffman, 1967).

Ragnhild Sollund (1996) har også skrevet om likheten mellom ordinære asylmottak og totale institusjoner. Jeg har med utgangspunkt i Goffmans beskrivelser av totale institusjoner, og i Sollunds sammenligning av slike institusjoner og ordinære asylmottak, i det følgende diskutert om også ventemottaket har felles trekk med totale institusjoner, og således om ventemottaket også kan defineres som en total institusjon eller ikke.

5.1.1 Isolasjon

En total institusjon kjennetegnes som nevnt blant annet ved at den er stengt av fra omverdenen i form av fysiske barrierer:

Deres altomfattende eller totale karakter symboliseres ved den barriere mod socialt samspill eller interaktion med omverdenen og mod det at kunne gå, når man vil, som ofte er direkte indbygget i institutionen, f.eks. låste døre, høje mure, pigtrådshegn, klipper vandgrave, skove o.s.fr. (Goffman, s. 12)

Myndighetene har opprettet ventemottakene med tanke på at de skal et åpent og frivillig tilbud til asylsøkere med endelig avslag på asylsøknaden. Beboerne kan gå ut og inn av mottaket som de selv ønsker, så det er således ingen fysiske barrierer som avskjærer beboerne fra omverdenen, som i totale institusjoner. Beboere som blir borte i mer enn tre dager uten å oppgi grunn, mister plassen. De kan imidlertid få plassen tilbake, dersom den ikke allerede er tatt opp av en ny beboer. Dersom beboeren ønsker plassen tilbake, og den fortsatt er ledig, kan vedkommende ta kontakt med UDI Regionkontor Oslo (UDI, 04.11.2008).

Det at mottaket er et åpent og frivillig tilbud er imidlertid noe som ikke stemmer overens med beboernes egen opplevelse av ventemottaket. Beboerne kan i praksis forlate ventemottaket når de ønsker, men de får kun utbetalt 100 kroner i uken. Å ta bussen inn til Oslo fra det ene

mottaket koster i overkant av 50 kroner. Å ta bussen til Asker, som ligger 7,5 kilometer unna, koster 33 kroner. I tillegg har avviste asylsøkere som nevnt verken rett til å gå på skole, eller å ta seg arbeid.

De fleste av mine informanter som bor på ventemottaket opplever at mottaket er et sted de ikke kan forlate. Få av dem har venner utenfor mottaket, og hvis de har det, bor disse som oftest langt fra ventemottaket. Situasjonen de er i vanskeliggjør også mulighetene for å danne sosiale relasjoner med personer utenfor mottaket. Mangelen på ressurser til å reise fra mottaket og mangelen på gjøremål utenfor mottaket gjør at beboerne er henvist til å tilbringe tilnærmet all tid i mottaket, og beboere er således ofte sosialt isolert fra omgivelsene. En beboer ga uttrykk for at han følte seg ekskludert fra Norge, og det norske samfunnet som helhet:

You can learn something when you live this place but also you can lose your mind. Every door... every window they close it. Now we are out of system. I don't feel that I live in Norway. I don't live in Norway. I'm out of system you know?
(Per; avvist asylsøker i ventemottak)

På den annen side er ventemottaket ikke åpent på den måten at hvem som helst kan komme inn på mottaket. Beboerne kan motta gjester, men disse gjestene kan kun komme inn på mottaket ved at de ringer på til resepsjonen, og at en ansatt slipper gjesten inn ved å åpne porten for dem. Mottaket er således ikke åpent på den måten at hvem som helst kan gå inn og ut av mottaket som det passer dem. Ventemottaket har dessuten adgangskontroll, slik at beboerne må dra et nøkkelkort gjennom en lås for å komme både inn og ut av mottaket. Dette gjør at de ansatte til enhver tid vet hvem som oppholder seg innefor og utenfor mottaket. Dette kan trolig lett gi en følelse av å være overvåket:

They say that we can go outside but this outside we have to get this card and we put the pin... and we go outside... it's mean they know when we are outside and when we are inside. (Kristian; avvist asylsøker i ventemottak)

At mottaket er åpent innebærer for mine informanter noe mer enn at døren eller porten til mottaket er åpen og at de kan komme og gå som de vil. I henhold til deres opplevelse er ikke mottaket åpent, men lukket, fordi de sosialt sett ikke har noe liv ”på utsiden”, og fordi de ikke opplever at de har noe annet valg. De kan ikke velge bort mottaket til fordel for noe annet.

Otherwise there is no way out. And both them they say "the door is open" if we want to go out the door is open. And you can go out. But go out where? That's the question. It's not good. It's my own opinion. (Per; avvist asylsøker i ventemottak)

Den sosiale eksklusjonen og isolasjonen fører dermed også til en fysisk isolasjon, i og med at den fører til at beboerne sjelden beveger seg utenfor mottaket, selv om denne muligheten er til stede. De fysiske atskillelsene som Goffman nevner i sin beskrivelse av den totale institusjon, tilsvarer derfor ikke de barrierene som skiller ventemottakets beboere fra omverdenen. Det er ingen låste dører eller høye porter som skiller beboerne i ventemottaket fra omverdenen.

Allikevel kan man si at betingelsene som beboerne lever under på mottaket, gjør at resultatet blir det samme som i totale institusjoner. Begrensningene som asylsøkerne opplever på grunn av deres rettslige status, gjør at de opplever en isolasjon i mottaket, som kan sammenlignes med den som muligens oppleves av innsatte i totale institusjoner.

Ifølge UDI er ventemottaket ikke bare åpent, men også et frivillig tilbud til avviste asylsøkere. Dette er noe som også samsvarer dårlig med asylsøkernes egen opplevelse av oppholdet deres der. Spørsmålet er om man kan snakke om frivillighet når alternativene er så få og så dårlige? For asylsøkere med endelig avslag så er alternativene til ventemottaket stort sett bare å sove på sofaen hos venner og bekjente, eller å leve på gata. Sveinung Sandberg og Willy Pedersen beskrev i *Gatekapital* (2006) hasjsalget langs Akerselva, der en av gruppene som livnærer seg på denne måten er nettopp avviste asylsøkere (Sandberg og Pedersen, 2006). En av flyktingene de snakket med forklarte seg om hvorfor han solgte hasj på denne måten:

I am staying here because of reasons, first reason I don't have money, second reason I'm almost nobody. Actually. Because I don't have citizenship, I don't have some own clothes, a place that I can "reise" to, somewhere I can get some job. Nothing. Nadas, null. Actually, I'm nobody. The government, they just left me somewhere.
(Sandberg & Pedersen 2006, s. 36)

Videre forteller forskerne om flyktinger som spurte dem om hva de mente flyktingene burde gjøre, og om de hadde jobb til dem. De opplevde at samtalene med flyktingene *oste av fortvilelse og håpløshet* (s. 36). Flere av flyktingene fortalte forskerne, at hvis de døde ville ingen vite om det. De følte på tapet av egen identitet og individualitet, og forskerne hevder at flere viste symptomer på posttraumatisk stressyndrom. De så en tett kobling mellom flyktingene sin situasjon langs Akerselva, og den norske innvandringspolitikken.

Flyktningene var de mest fortvilte vi traff langs Elva. De var ensomme, uten penger og uten håp. (Sandberg og Pedersen, s. 36)

Også mine informanter uttalte at de grunnet de manglende mulighetene de hadde, hadde begynt å miste seg selv, og å føle seg uten betydning:

So. That means there is no way out. That means that psychologically they want to kill us. If you are not strong yeah you can die. It's like you become nothing. And you become like a toy and they have to play with. It's like this. Yeah.
(Kristian; avvist asylsøker i ventemottak)

Å leve av å jobbe svart eller å selge narkotika er riktignok et alternativ for de som bor i ventemottakene. I en artikkelserie om de papirløse i Aftenposten november og desember 2007, ble det satt fokus på levekårene til personer uten oppholdstillatelse i Norge. Her ble det blant annet beskrevet hvordan å jobbe svart ofte innebærer underbetaling for arbeidstakerne, og at personer uten oppholdstillatelse ofte har en svært dårlig levestandard. Dessuten kan det gjennomregulerte samfunnet vi kan sies å leve i gjøre det vanskelig for mange å finne svart arbeid. Dette bekreftes av seniorrådgiver i NOAS, Sylo Taraku:

Det er vanskeligere i Norge med å skaffe seg svart arbeid, ikke at vi oppmuntrer til dette, men de ureturnerbare i Norge må, på grunn av det tilnærmet gjennomregulerte samfunnet som Norge kan sies å være, kunne sies å være enda vanskeligere stilt her enn i andre land. (Samtale med ansatt i NOAS)

Å selge narkotika er nok heller ikke et alternativ for mange som ikke ønsker å gjøre noe ulovlig. Mange avviste asylsøkere bor som nevnt hos venner og bekjente, eller på gata. En liten prosentandel av de avviste asylsøkerne bor altså i ventemottak. Men ingen av mine informanter uttrykte at det å bo på ventemottak var et valg de hadde. En av beboerne jeg intervjuet uttalte følgende om valgmulighetene sine:

No choice you know? If I have choice I like to go from this place right now, but no choice. Where I go? (Per; avvist asylsøker i ventemottak)

Forutsetter det at noe er frivillig, at det fins andre alternativer, eller at de andre alternativene er bedre? Det å bo på gaten er selvfølgelig et alternativ til å bo på ventemottak. Det å reise tilbake til hjemlandet er også et alternativ til oppholdet i ventemottak. Samtidig er det ikke vanskelig å forstå at det for beboerne ikke oppleves som noe reelt alternativ verken å bo på

gaten, eller å reise til hjemlandet. En annen beboer gav uttrykk for at han opplevde dette med ”åpenhet” og ”frivillighet” som en regelrett løgn:

No, going, out is... to go to where? We don't have money where are you going? This kind of "free to go" it is a lie! (Andreas; avvist asylsøker i ventemottak)

5.1.2 Krenkelse, passivisering og klientifisering

En prosess der den innsatte gradvis krenkes er et sentralt moment i Goffmans beskrivelse av totale institusjoner. Ifølge Goffman vil den innsatte ved ankomst bli berøvet den støtte som forholdene ved hans hjemlige miljø tidligere har gitt ham:

Det er en kendt sag fra nogle af vore ældste totale institutioner, at han går ind til en række ydmygelser, nedværdigelser og krænkelser af personligheden. Det personlighedskrænkende er måske ofte utilsigtet, men ikke desto mindre ganske systematisk gennemført. Han påbegynder radikale ændringer i sin moralske karriere – et psykisk udviklingsforløb, sammensat af de progressive forandringer i hans tro på sig selv og andre av betydning for ham. (Goffman, s. 19)

Slike endringer i den innsattes moralske karriere er resultatet av krenkelsesprosessen i totale institusjoner. Sollund beskriver hvordan krenkelsesprosessen i slike institusjoner kan lede personer inn i både passivitet og inn i en klientrolle, og hvordan isolasjonen de innsatte opplever i slike institusjoner forsterker denne prosessen (Sollund, 1996).

I ventemottaket er det ikke noen organiserte aktiviteter. I tillegg er beboerne fratatt muligheten til å gå på skole eller å arbeide. Arbeid har ofte vært brukt som behandling både i sykehus (mentale) og i fengsler. Sollund omtaler også arbeidets terapeutiske effekt, i sin artikkel om de ordinære asylmottakene som total institusjon. Å bli fratatt muligheten til å arbeide i for eksempel fengsler er også noe som har vært, og er, forbundet med straff:

Å blir fratatt fengselsarbeidet ansees som en skjerpelse av straffen. I 1880-årenes fengselsreglement fikk for eksempel en fange som satt i celle uten beskjeftigelse, kortere fengselsstraff enn når fangen hadde noe å arbeide med. (Midré, s. 35)

Og videre:

Våre dagers varetekstfengsel tilbyr vanligvis ikke beskjeftigelse til fangen. Dette regnes også som en særlig hard form for fengsling, bl.a. av denne grunn. (Midré, s. 35)

Også mine informanter forbant lediggang og mangelen på konkrete gjøremål og aktiviteter med noe som lett kunne føre til en forverring av beboernes psykiske helse:

Myself I've been here for three months. I don't want to think being here for one year. One year is too long. We do nothing. We just sleep eat, sleep eat and nothing. And that's make a little bit some people get nervous some people start to behave in another way. Things can happen. But in my own opinion that's no good way to treat a human being. (Kristian; avvist asylsøker i ventemottak)

Sollund beskriver at mangelen på arbeid, og all ventingen, ikke bare kan medføre passivitet og apati, men at dette også lett kan ha en ødeleggende effekt på flyktingenes selvbylde (Sollund, s. 56). Det at beboerne ikke kan forsørge seg selv, og dermed er avhengige av hjelp for å få dekket de basale behovene, er nok noe som kan tenkes å bidra ytterligere til å svekke selvbylde deres. Asylsøkerne blir dermed tildelt en klientrolle, og begynner ofte å opptre i tråd med det (Sollund, s. 59). Det var mange av informantene mine som uttrykte nettopp at de ønsket å ha muligheten til å arbeide. Dette må blant annet sees som et ønske om å være mer selvhjulpne.

Dependency is very bad and you see at my age I go to the reception to ask... It's very humiliating! (Ole; avvist asylsøker i ventemottak)

I asylmottak er det hele tiden asylsøkeren som får, og de ansatte som gir. De 100 kronene som i ventemottaket blir utdelt til beboerne en gang i uken er et eksempel på dette. Beboerne kan heller ikke lage sin egen mat. De får utdelt mat i kantinen. De får også utdelt artikler som såpe, tannpasta, barberskum og deodorant en gang måneden. Denne rollefordelingen gjør asylsøkerne til de hjelpetrengende og avhengige, og kan lett tenkes å bidra til å svekke asylsøkernes bylde av seg selv. Asylsøkerne kan heller ikke i noen særlig grad innvirke på sin egen livssituasjon, mens de er i ventemottaket.

Det at asylsøkerne ikke får lov til å bruke tiden sin til noe meningsfylt, kan kanskje føre til det Goffman omtaler som "diskulturation" som innebærer at *man mister evnen til å anlegge nogle av de vaner, som for tiden hører til i samfundet* (s.59). Videre mener Goffman at en slik "avlæringsprosess" spesielt forekommer der dommen er lang:

Hvis klientens opphold er langvarigt, kan der indtræde en vis "diskulturation" – det vil sige en slags "mangel på træning", som gør klienten midlertidigt uegnet til å klare adskillige led i dagliglivet udenfor, når og hvis han kommer ud igen.
(Goffman, s. 18/19)

Han snakker da om innsatte i fengselsinstitusjoner. Men avlæringsprosessen kan være like aktuell for beboere som oppholder seg lenge i ventemottakene. En av beboerne jeg intervjuet bekreftet at nettopp en slik avlæringsprosess fant sted i ventemottaket, og beskrev denne prosessen på følgende måte:

Because at the end, when you get out of here, you know a chicken when you trap it in this cage, when you take them out and you leave them free to go they don't know how to walk. They are lost! They are now free, but they don't know how to walk. That is what is going to happen here. (Ole; avvist asylsøker i ventemottak)

En slik nedbrytningsprosess hvor altså asylsøkeren mister noen av de evner som han før hadde og som kreves for å integreres i samfunnet, kan også ifølge Goffman medføre en frykt for å "løslates" fra institusjonen. I ventemottakene kan det derfor tenkes at den samme prosessen kan føre til en frykt for å forlate mottaket, for eksempel til fordel for å reise tilbake til hjemlandet.

5.1.3 Opplevelsen av å bli straffet

Av de beboerne jeg snakket ved ventemottak hvor jeg fikk adgang, var det flere som sammenlignet ventemottaket med en fengselslignende institusjon. Dette kommer nok både av at de føler seg isolert, og at de ikke føler at det finnes noe reelt alternativ til oppholdet i ventemottak. Beboerne føler seg på sett og vis fanget. Et eksempel Goffman gir på totale institusjoner er nettopp fengsler:

En tredje type institusjoner er opprettet som beskyttelse mod, hvad der føles farlig for samfundet, og her kommer de pågældende personers velfærd ikke i første række: det er fængsler, straffelejre, krigsfangelejre og koncentrationslejre. (Goffman, s. 12)

Også Sollunds informanter opplevde de ordinære asylmottakene som fengsler på grunn av deres ofte øde beliggenheten. Mine informanter ga uttrykk for det samme. De opplever ikke at de er frie til å forlate mottaket, og at denne isolasjonen gjør at oppholdet i ventemottaket oppleves som straff fremfor et tilbud om kost og losji. Straffen består i at tiden går uten at beboerne gis anledning til å fylle den med noe meningsfylt, at de ikke får lov til å være

selvhjulpne og stå på egne ben, at de føler seg isolert fra omverdenen (kan ikke ta del i samfunnet rundt dem), og at de ikke kan velge bort oppholdet i mottaket til fordel for noe bedre (de har ikke innflytelse over egen situasjon). Mange uttrykte også at de ikke føler at de har gjort noe galt, og kan derfor ikke forstå hvorfor de straffes. En informant påpekte at de tross alt måtte ha gjort noe galt for å bli straffet med oppholdet i ventemottak, slik hans opplevelse av oppholdet i mottaket var:

The situation here is very alarming. Is very painful. Is uncalled for. And it is harsh punishment.

- Punishment? But what are you being punished for?

We don't know. If somebody can put you in a place which is worse than a Norwegian prison. Then you are... you have done something wrong.
(Andreas; avvist asylsøker i ventemottak)

Jeg fikk også fortalt hvordan asylsøkerne opplever at oppholdet i ventemottaket avviker fra oppholdet i et fengsel. Blant annet ved at man i fengsel soner en dom som er tidsavgrenset, mens dette ikke er tilfelle for den tiden som blir tilbrakt ved ventemottaket:

I don't know. I don't know. I'm not sure but if they make time limit for something for example if you do some criminal, they put you in jail you know, then you know how long time you will stay there, but I don't know how long time I will stay here.
(Per; avvist asylsøker ved ventemottak)

Oppholdet i ventemottaket ble derfor opplevd som strengere eller hardere enn en vanlig fengselsstraff, nettopp fordi oppholdet i ventemottak ikke er tidsavgrenset. I motsetning til i fengsler kan beboere i ventemottak på den annen side når som helst avslutte oppholdet ved å reise tilbake til hjemlandet. Men som nevnt er det mange som heller ikke opplever hjemreise som et reelt alternativ. En annen av informantene mente også at oppholdet i ventemottaket var verre enn et opphold i fengsel på grunn av at det i fengsler gis mulighet for å fylle tiden med meningsfulle aktiviteter, som jobb og skole. I tillegg til at innsatte i fengsler får den helsehjelpen de trenger:

In jail you have medical services. They have activities. They have work inside. You have your room. You know? You go to school. You have your TV. Yes, but here we have one TV. Here is a centre to make us maybe die.
(Andreas; avvist asylsøker i ventemottak).

5.1.4 Oppsummering

Det er ikke noen absolutt overvåking i ventemottak, selv om det er kameraer som overvåker kantine, og andre fellesarealer. Beboerne er for eksempel ikke overvåket inne på sine respektive soverom. Det er heller ikke slik som i totale institusjoner der de innsatte må følge en streng timeplan som er gitt av personalet. Beboerne går således ikke gjennom en rekke forutbestemte aktiviteter som er bestemt av mottakets ledelse ”i nærværelse av en stor gruppe andre mennesker” (Goffman, s.13). Snarere tvert imot. Dagene til beboerne ved ventemottaket er ofte nokså innholdsløse, og preges av at de ofte ikke har noen ting på timeplanen, bortsett fra frokost, lunsj og middag, som serveres til bestemte tider. På slike måter avviker ventemottaket fra totale institusjoner.

Selv om ventemottaket ikke kan sies å være en total institusjon, siden mottaket på mange måter avviker fra slike institusjoner, er det allikevel mange felles trekk ved mottaket og det Goffman kaller for totale institusjoner. Noen av de viktigste trekkene ved slike institusjoner er at de innsatte isoleres, og at de utsettes for en krenkelsesprosess hvor beboerne både klientifiseres og passiviseres. Dette er også trekk vi finner igjen ved ventemottakene. Det er derfor grunnlag for å si at ventemottaket på mange måter kan sammenlignes med det Goffman omtaler som totale institusjoner, som for eksempel fengsler. Når det er sagt, betyr det også at oppholdet i ventemottak kan sammenlignes med den straffen / dommen som innsatte i regulære fengsler avtjener der. Beboerne i ventemottaket uttrykte også i samtalene vi hadde, at de opplevde oppholdet der som en straff, og dermed også mottaket som et fengsel.

Til tross for at Goffmans beskrivelse av den krenkelsesprosessen som finner sted i totale institusjoner avviker på flere punkter fra den som skjer i ventemottaket, for eksempel ved at de i ventemottaket ikke har noen aktiviteter, ser vi allikevel at resultatet av prosessen er den samme: beboerne blir gjort passive og hjelpetrengende. Vi kan tenke oss hvordan avhengigheten mellom beboerne og de ansatte, eller for den del mellom fengselsinnsatte og fengselsansatte, medfører en sakte nedbygging av selvfølelsen hos beboerne/de innsatte. De blir hjelpeløse, fremfor selvhjulpne, og selvrespekten deres brytes sakte ned. Det å, for voksne personer, kunne klare seg selv og stå på egne ben, uten å være avhengig av andres hjelp, må kunne sies å være essensielt for å opprettholde respekten for seg selv som menneske. I ventemottaket og andre totale institusjoner er denne muligheten tatt bort.

Målsettingen for ventemottaket står eksplisitt på UDI sine nettsider: *Målsettingen er at de fleste skal reise frivillig ut av landet* (UDI 04.11.08). Et annet sted står det at ventemottak skal *motivere til og tilrettelegge for den enkeltes retur* (UDI, 22.05.08). Et spørsmål som dukker opp i denne forbindelse er om forholdene ved ventemottaket er et godt utgangspunkt for å oppnå denne målsettingen? Hvis beboerne brytes ned gjennom en stadig pågående krenkelsesprosess, vil dette sannsynligvis ikke være et gunstig utgangspunkt for at beboerne skal være i stand til å ta en beslutning om å reise tilbake til hjemlandet.

Vi forutsetter at prosessen hvor asylsøkerne klientifiseres og passiviseres ikke er tilsiktet fra myndighetenes side, men at denne effekten på beboerne ved institusjonen er et resultat av de materielle betingelsene ved mottaket, og en følge av asylsøkernes rettslige situasjon.

Sannsynligvis er krenkelsen og isolasjonen således en utilsiktet bieffekt ved et mer eller mindre langvarig opphold ved institusjonen. Om denne effekten er tilsiktet eller ikke har imidlertid lite å si for de som rammes av den. Men en bevisstgjøring rundt denne prosessen, og psykologiske studier av hvordan oppholdet kan påvirke beboerne, kan være nyttig i vurderingen av om oppholdet i ventemottak er et godt utgangspunkt for å oppnå hensikten med mottakene.

5.2 Ventemottaket som avgrensingsinstitusjon

Avgrensingsinstitusjoner er institusjoner som gjør en vurdering av hvem som etter vurdering kan sies å være verdige og ikke-verdige mottakere av støtte i en eller annen form. I kapittel tre nevnte jeg verdighetsbetraktningen som gjøres med hensyn på vurderinger av søknader om asyl. De som blir vurdert å ha et behov for beskyttelse, og således ”verdige trengende”, får innvilget opphold. De som blir vurdert som ikke-verdige, får avslag. Utlendingsforvaltningen hvor det gjøres slike verdighetsbetraktninger kan derfor også ses som et eksempel på en avgrensingsinstitusjon. Sosiologen Georges Midré (2001) beskriver slike avgrensingsinstitusjoner, og tar spesielt for seg fengsler og sykehus. Også sosialkontorer, og det å motta sosial stønad, er gode eksempler på slike avgrensingsinstitusjoner.

Et typisk trekk ved avgrensingsinstitusjoner er at straffen/behandlingen som mottas skal oppleves pinefull, uansett om man sitter i fengsel, er innlagt på sykehus, eller om man mottar sosial støtte. Mottakere av sosial støtte skal for eksempel motta så begrensede økonomiske ytelser at det oppleves som pinefullt, i forhold til det å være i arbeid. En av årsakene til

pinepåføringen, er at den innsatte / innlagte eller mottakeren av sosial støtte, skal synes at det å motta hjelp er så ubehagelig at vedkommende fortest mulig, skal ”bli frisk” og komme tilbake til samfunnet. Også andre skal avskrekkes fra å havne i en situasjon der de må motta støtte eller hjelp ved at denne mottakelsen forbindes med pine. På den måten sikrer man seg at kun de virkelig syke og /eller trengende vil underkaste seg behandlingen. Pinepåføringen har således både en individualpreventiv og en allmennpreventiv virkning. Denne pinepåføringen kan for eksempel forbindes med straffeaspektet i fengsler, men er ifølge Midré også alltid til stede de fleste andre avgrensingsinstitusjoner (Midré, 2001).

I avgrensingsinstitusjoner finnes det også som regel et behandlingsaspekt. I fengselet skal man for eksempel ”trenes opp” til å delta i samfunnet igjen, på lik linje med andre. At fangene blir satt til å arbeide i fengslene er et eksempel som gis på slik behandling. På sykehuset behandles man også for de sykdommer en måtte ha. For å motta sosial støtte må man kanskje delta på arbeidstreningskurs, eller kanskje det stilles andre betingelser for å motta slik støtte. Hensikten med behandlingen er også ofte at mottakerne av støtten raskere skal skulle kunne hjelpes tilbake til samfunnet. Således er det ofte bygget inn både et prinsipp om behandling og straff i slike avgrensingsinstitusjoner (Midré, 2001).

I tillegg påpekes det at det er viktig at straffen og behandlingen verken blir for hard eller for mild. For eksempel vil en fengselsstraff som er for mild kanskje ikke virke tilstrekkelig avskrekkende til at den innsatte på et senere tidspunkt vil handle riktig for ikke å havne tilbake i fengslet. En sosial støtte, hvor satsene er høye, og som gis uten betingelser, vil heller ikke oppleves som pinefullt, og da heller ikke oppmuntre til selvhjelpenhet. På den annen side vil straffer som er for harde, vanskeligere kunne hjelpe klienten, pasienten eller den innsatte tilbake til samfunnet.

Vi ser tydelig dilemmaet: I en fengselsanstalt må arbeidsterapien ikke føre til at straffen blir for mild. Dette vil stride mot viktige likhets- og rettferdighetsideer. Men en tvangspreget arbeidsterapi vil umulig kunne kombineres med hensynet til å bedre fangens livssjanser. Dilemmaet oppstår fordi to diametralt motsatte prinsipper for ”behandling” av et menneske skal bygges inn i ett og samme tiltak. (Midré, s. 36)

Kan ventemottak også sammenlignes med avgrensingsinstitusjoner? Myndighetene har blant annet brukt en ”omsorgsretorikk” som begrunnelse for opprettelsen av mottakene. Dette går frem av Ot.prp. nr. 112 (2004-2005) hvor departementet uttaler at ingen skal behøve å sulte

eller fryse her i landet, og at det derfor var besluttet å opprette ventemottak. På samme tid så vi i forrige kapittel at hensikten med mottaket er å motivere beboerne til å returnere til hjemlandet.

I kapittel tre nevnte jeg at all behandling av sykdom, ifølge Midré, hviler på en dobbelt forutsetning: På den ene siden er behandlingen begrunnet ut fra omsorg og anerkjennelse av andre menneskers lidelse. På den annen side stilles det krav om å underkaste seg behandling, og ikke ligge samfunnet til belastning lenger enn nødvendig (Midré, 2001). Hele konseptet bak ventemottaket kan kanskje også sies å ha denne dobbeltheten i seg. Oppholdet ved ventemottaket skal ikke oppleves behagelig (med det resultat at det oppleves pinefullt), men samtidig er opprettelsen av mottakene et uttrykk for omsorg. Samtidig med at hjelpen som ytes til de beboerne kan begrunnes ut fra humanitære hensyn eller omsorg, ligger det en forventning under om at de etter en tid skal "ta seg sammen" og reise tilbake til hjemlandet.

Den innesperredes underkastelse og akseptering av arbeidsetikken blir tegn på at vedkommende kan komme tilbake til samfunnet. Pasienten er helbredet, forbryteren viser vilje til å ta seg sammen. (Midré, s. 40)

Hele problemstillingen blir her satt på spissen. Omsorgen skal helst være så begrenset at oppholdet skal oppleves som ubehagelig. Så ubehagelig at det skal fremstå som mer attraktivt å reise tilbake til hjemlandet.

Ventemottaket kan på samme måten som behandlingen som pasienten underkaster seg, også sees som en moralsk prøve. Flyktningen som består prøven, er ikke en byrde for samfunnet lenger enn nødvendig. Disse er mer verdige den hjelpen som staten yter, enn flyktninger som ikke viser vilje til å reise tilbake, som dermed ikke består den moralske prøven.

På samme måte som avgrensingsinstitusjoner kan sies å inneholde både et behandlings- og et straffeaspekt, kan ventemottakene begrunnes ut ifra både et omsorgsaspekt, samtidig som de også kan sies å inneholde et straffeaspekt. Straffeaspektet består i å gjøre oppholdet i ventemottaket så lite attraktivt at det skal oppleves som mer attraktivt å reise frivillig tilbake til hjemlandet. Oppholdet i ventemottaket, i likhet med andre avgrensingsinstitusjoner må således ikke være for mildt eller komfortabelt, da det vil kunne føre til at flere vil velge å bli heller enn å reise tilbake til hjemlandet. Samtidig må ikke behandlingen være så hard, at myndighetenes håndtering av de avviste asylsøkerne kan karakteriseres som inhuman (slik vi

til dels så etter innføringen av bortfallsordningen). En hard behandling kan også gjøre beboerne ute av stand til å returnere. Heri ligger også et krysningpunkt mellom to ”diametralt” forskjellige prinsipper, nemlig omsorg og straff (Midré, 2001).

Hvis man velger å se ventemottaket som avgrensingsinstitusjon, så sees gjerne behandlingen ved slike institusjoner både som et gode og som et onde. Beboere som ikke tenker på retur til hjemlandet som en aktuell løsning på situasjonen, er på sett og hvis ”dømt” til oppholdet i ventemottaket. Innsatte og innlagte i fengsler/sykehus kan gjøre seg fortjent til støtten som ytes dem ved å vise vilje til å bli friskere eller et bedre menneske. De består da også den moralske prøven jeg har omtalt tidligere. Beboere i ventemottak har på den annen side ikke mulighet til å gjøre seg fortjent til den støtten som ytes dem (hvis vi ser ventemottaket som sosial støtte for avviste asylsøkere), annet enn ved å returnere til hjemlandet.

Dersom det å motta støtte oppleves som tilstrekkelig pinefullt, vil som sagt mottakeren som er frisk nok til å forsørge seg selv, velge å gjøre dette, fremfor å motta støtte. På samme måte kan man argumentere for ventemottakene. Ved å gjøre oppholdet der til noe som medfører pine, håper man at de fleste vil returnere til hjemlandet. De som har mulighet til et verdig liv i hjemlandet, vil med stor sannsynlighet returnere dit, fremfor et fortsatt ulovlig opphold i ventemottak i Norge. Dette bekreftes av beboerne ved ventemottaket:

I will tell you something. Nobody wants to be far away from family and from home country. I promise you each by each person in Norway like me... their case is closed. They have some reason that they cannot go home. I don't know what reason. I don't want to judge what reason, economical reason... political... security you know... or so on. But I know that if one person here, I saw that many times, feel that if he goes back home he has a good life.... not rich life... but he won't be in danger; his life won't be jeopardized... I will promise you he will go back. Nobody wants to be in this situation.
(Johan; avvist asylsøker i ventemottak)

En annen beboer ga uttrykk for det samme på følgende måte:

I feel that every situation has to have it's own solution and I disagree of putting people here without any limit of time. There should be a time if you cannot... if this person cannot be taken away then give the chance... there are genuine refugees here and there are also non-genuine refugees. And I know that those who know that they can just go back, they have already applied to go back. You see? I don't see any reason for just putting people here without time limit.
(Ole; avvist asylsøker i ventemottak)

En annen påpekte at han tross alt foretrakk å være i live i Norge, selv om dette innebærer å bli mislikt og ydmyket, heller enn å returnere til et hjemland hvor hans liv ville være i fare. For denne informanten var det ikke aktuelt å returnere til hjemlandet så lenge det ikke var fred der og han trygt kunne returnere:

If it goes on more... so why should I go there and die? Why should I go myself to die? When I had a chance to stay in Norway in ventemottak, poor and I am insulted and I am despised but I have my life. What can you choose? Choosing to die... choosing to die... and stay poor but when you have life. What would you choose? Me I would choose to stay poor but when I have my life. Yes. I choose this.
(Andreas; avvist asylsøker i ventemottak).

Av de informantene jeg spurte om hvorfor de ikke returnerte til sine hjemland, svarte samtlige at dersom de følte at de kunne reist hjem uten å utsette seg selv for fare så hadde de gjort dette for lenge siden. Flere ganger fikk jeg høre at de som hadde noe å reise hjem til allerede hadde søkt om hjemreise. Noen pekte på at dersom de hadde noe å reise hjem til så hadde de ikke vært her i utgangspunktet. Altså at alle hadde en legitim grunn for å flykte fra hjemlandet. Imidlertid var det en informant som mente at det ikke var alle flyktingene i ventemottaket som var reelle flyktinger (politiske flyktinger), altså at det ikke var alle som hadde et reelt beskyttelsesbehov. Men som sagt var alle informantene enige om at alle de ikke-reelle flyktingene, som hadde muligheter for et verdig liv i hjemlandet, raskt søkte om å reise tilbake etter å ha blitt plassert i ventemottaket. Alle var derfor enige om at de som ble igjen i mottaket var de som virkelig hadde noe å frykte ved en eventuell retur.

De som blir igjen i ventemottakene over lengre tid, er trolig de som føler at de ikke vil ha noe verdig liv ved en eventuell retur, eller at de ved retur vil oppleve en situasjon der deres liv vil være i fare. Dermed har en også ved hjelp av ventemottaksordningen trolig sørget for at de ikke returnerer til hjemlandet er de ”verdige trengende”. Men de ender opp som både ”verdige trengende” og de mest umoralske på en gang. For etter å ha fått saken vurdert flere ganger har utlendingsmyndighetene kommet til den konklusjon at asylsøkeren ikke har et behov for beskyttelse. Og allikevel nekter de å reise.

5.2.1 Oppsummering

I det foregående har jeg diskutert hvor vidt man kan kalle ventemottak for avgrensingsinstitusjoner. Jeg har påpekt flere trekk som vi finner igjen i både

ventemottakene og i avgrensningsinstitusjoner. I ventemottakene skjer det en siling av asylsøkerne, der de som har muligheter for et verdig liv i hjemlandet, også ifølge asylsøkerne selv, raskt søker IOM om deltakelse i returprogrammet. De som blir igjen i ventemottaket over lengre tid er derfor de som føler at de ikke har noe å returnere til, eller endog at deres liv vil være i fare ved retur.

Vi har også sett at ventemottakene kan sies å inneholde et straffeaspekt, selv om oppholdet i mottakene ikke er *ment* som straff. Meningen med mottakene (som med bortfallsordningen) er fortsatt at et fortsatt opphold i Norge skal fremstå som mindre attraktivt enn å reise tilbake til hjemlandet. Uansett om hensikten er å påføre pine eller ikke, er det uten tvil slik at asylsøkerne opplever oppholdet i ventemottaket som pinefullt:

You see if I have resources, or I have power to do what I like, I wouldn't choose to suffer like this. (Ole; avvist asylsøker i ventemottak)

Vi ser også at denne pinen, som i avgrensningsinstitusjonene jeg har beskrevet, sannsynligvis kan ha både en individualpreventiv så vel som allmennpreventiv virkning.

Det som synes å mangle i ventemottak i forhold til å kunne definere mottakene som avgrensningsinstitusjoner, er behandlingsaspektet. Vi har sett at det kan sies å være et omsorgsaspekt, men dette er ikke det samme som behandling. Det er riktignok ganske nylig opprettet et tilbud om yrkesrettet opplæring for de av beboerne som går med på å søke om frivillig retur. Et slikt tilbud kan anses som en type behandling, ved at beboerne rustes opp i stedet for at de bygges ned (krenkes). En enda større vektlegging av behandlingsaspektet, vil trolig kunne bidra til å få flere asylsøkere til å være bedre rustet til å ta en beslutning om å søke om frivillig retur.

Midré har påpekt at det i avgrensningsinstitusjoner er et straffeaspekt, men at straffen ikke må være for hard, fordi det vil redusere sjansene til den innsatte eller innlagte for å bli bra igjen. Som sagt, så oppleves oppholdet i ventemottakene av beboerne som en form for straff. Vi har også sett at beboere gir uttrykk for at det foregår en "avlæringsprosess" i mottaket og at de blir ingen eller ingenting ("*It's like you become nothing*"). Dette kan sees som et resultat av den krenkelsesprosessen jeg har beskrevet i det foregående.

Både den opplevde straffen og denne krenkelsesprosessen bidrar sannsynligvis ikke til at flere returnerer, heller tvert imot. Det er kanskje derfor grunn til å sette spørsmålstegn ved verdien av ventemottakene som returfremmende tiltak. Det er ingen som hittil har kunnet vise til at flere har returnert som følge av oppholdet i ventemottakene, og det returarbeidet som gjøres der. Det hadde, som et eksperiment, vært interessant å se om et større fokus på behandlingsaspektet (og mindre på straffeaspektet), ville kunne føre til en økning av antall returer per år.

Vi ser både likheter (avgrensning og straff) og forskjeller (behandling) mellom ventemottakene og avgrensningsinstitusjoner. Hvis det er en betingelse at en avgrensningsinstitusjon skal ha både et straffe- og et behandlingsaspekt, vil det ikke være riktig å kalle ventemottaket for en avgrensningsinstitusjon. Men siden vi ser flere likheter mellom de to institusjonene, for eksempel avgrensningsfunksjonen (verdighetsbetraktningen), kan vi si at ventemottakene på flere punkter kan sammenlignes med avgrensningsinstitusjoner.

Når det gjelder avgrensningsfunksjonen i ventemottaket var det ingen av mine informanter som foreløpig vurderte retur til hjemlandet. Noen antydte at retur i fremtiden ville være aktuelt, hvis situasjonen i hjemlandet endret seg. En informant sa at det aldri ville bli aktuelt å returnere frivillig til hjemlandet. En annen informant var sikker på at han kom til å returnere en vakker dag, men at dette forutsatte et regjeringsskifte i hjemlandet. En tredje og fjerde informant var også fast bestemt på å returnere den dagen det ble fred i det området han kom fra. Den siste informant kunne ikke svare på om og når han ville returnere.

Ingen av informantene mine hadde noen annen løsning på problemet med asylsøkere som ikke kan returneres med tvang. Men alle hadde forslag til tiltak som kunne forbedre situasjonen for denne gruppen. De tiltakene som hyppigst ble nevnt gjaldt jobb, og tidsbegrensning. De fleste ønsket å kunne jobbe mens de var i mottaket. Alle ønsket også at det skal innføres en grense for hvor lenge man kan oppholde seg i ventemottaket før det blir gitt en eller annen form for tillatelse. I det følgende vil jeg se nærmere på hva flere frivillige organisasjoner mener om situasjonen for de avviste asylsøkerne, og hva de foreslår av endringer med hensyn på politikken som føres overfor denne gruppen.

5.3 Frivillige organisasjoner

For å få belyst problemstillingen min bedre har jeg også tatt kontakt med to frivillige organisasjoner, Selvhjelp for innvandrere og flyktninger (SEIF) og Norsk organisasjon for asylsøkere (NOAS). I tillegg har jeg som nevnt snakket med Juss-buss om de avviste asylsøkernes situasjon. De frivillige organisasjonene mener ikke overraskende, at situasjonen til de ureturnerbare bør forbedres. Blant annet går alle tre organisasjonene inn for at det bør innføres en tidsgrense for hvor lenge en asylsøker med avslag eller papirløs kan oppholde seg i Norge, uten at retur er mulig, uansett om det er snakk om tvangsmessig eller frivillig retur.

Sylo Taraku, seniorrådgiver i NOAS, påpeker at situasjonen beboerne ved ventemottaket er i, hvor de ikke har noen aktiviteter, og hvor de er uten økonomiske midler, virker passiviserende og gir en avmaktfølelse. Han mener videre at det å plassere personer med avslag på søknaden i samme mottaket ikke bidrar til å fremme retur:

Det å samle alle med avslag på samme sted bidrar ikke til å fremme tanken om retur. Vi ser heller at asylsøkerne blir passive, og blir psykisk nedbrutt. Mange opplever ventemottaket som et fengsel. (Samtale med ansatt i NOAS)

Ventemottaket er derfor ikke med på fremme retur, slik hensikten er, ifølge asylsøkerorganisasjonen. Når det gjelder ventemottakene stiller NOAS seg derfor kritisk til denne ordningen. Organisasjonen støttet opprinnelig opprettelsen av ventemottakene:

Vi mente at et ventemottaket ville være et bedre alternativ enn å bo på gata etter at bortfallsordningen ble innført. Det var mye usikkerhet rundt den rettslige situasjonen til de ureturnerbare, og vi støttet derfor opprettelsen av disse mottakene. (Samtale med ansatt i NOAS)

Også SEIF støttet opprettelsen av ventemottakene fordi det ville sikre personer mat og tak over hodet, samt tilgang til helsetjenester. Men etter å ha sett hvordan mottakene ifølge NOAS har blitt en oppbevaringsplass for asylsøkere med endelig avslag, mener NOAS at ordningen ikke fungerer etter hensikten og at den derfor bør avvikles:

Så langt kan det ikke vises til at dette har fungert. Det som skjer ved ventemottakene er at beboerne brytes ned psykisk, og dette er ikke et godt utgangspunkt for å få de til å velge frivillig retur. Nedbrutte mennesker er enda mindre i stand til å returnere, enn andre. (Samtale med ansatt i NOAS)

Også SEIF er av den oppfatning at ventemottakene heller bidrar til å bryte ned de som oppholder seg der, og at måten asylsøkerne behandles på ikke er akseptabel:

I den grad det finnes et konsept bak ventemottakene, synes det å være at asylsøkere skal presses til å forlate Norge gjennom isolasjon, passivitet, slette boforhold og andre former for psykisk slitasje. En tilnærming hvor mennesker i en utpreget sårbar tilstand med vitende og vilje slites ned for å presses ut av landet, er uakseptabel og i strid med grunnleggende, humane prinsipper. (Korrespondanse med medarbeider i SEIF)

NOAS argumenterer med at antall returer ikke er høyere på ventemottakene enn i de ordinære mottakene. Mangelen på aktiviteter ved mottaket bryter ned beboerne, og for å fremme flere returer burde beboerne heller rustes opp ved hjelp av meningsfylte aktiviteter:

Det er lettere for ressurssterke personer å returnere. Derfor anbefaler vi at beboerne i ventemottaket gis meningsfulle aktiviteter, som gjør dem bedre rustet til å velge retur. (Samtale med ansatt i NOAS)

SEIF er av den oppfatning at ventemottakene heller bør legges ned og at de avviste asylsøkerne igjen bør få opphold i ordinære mottak:

Uten grunnleggende endringer i retning av mer profesjonaliserte institusjoner, er det vår vurdering at Lier og Fagerli ventemottak bør nedlegges, og beboerne overføres til ordinære mottak, i tråd med det som var alminnelig praksis for asylsøkere med endelig avslag frem til 2004. (Personlig korrespondanse med ansatt i SEIF)

NOAS er også enig i at ordningen ikke bør opprettholdes dersom den ikke kan vise til resultater i form av flere returer. Organisasjonen tror ventemottakene var ment å skulle ha en avskrekkende virkning, men dersom det ikke kan vises til at flere faktisk har valgt frivillig retur som følge av ordningen, bør den avvikles, sier seniorrådgiveren i asylsøkerorganisasjonen.

Også SEIF henviser til manglende resultater i form av økte retur tall og bruker dette som et argument for nedleggelse av de to ventemottakene:

Hva mer er: Det har vist seg ineffektivt. Et utreisesenter som skal tilrettelegge for retur, er ikke tjent med å bryte ned de menneskene som skal returnere. Dette bekreftes av den meget dårlige suksessraten for retur; eksempelvis skal kun fire asylsøkere ha returnert til hjemlandet fra Lier ventemottak januar-november 2008. Det later til å være flere som forlater Lier bare for å forsvinne inn i Oslos papirløse underverden, enn som faktisk returnerer frivillig til hjemlandet. (Korrespondanse med SEIF-ansatt)

Som et alternativ til ventemottakene, anbefaler NOAS myndighetene å satse mer på å gi tilbakevendingsstøtte til asylsøkere med avslag som ønsker å returnere frivillig. Slike ordninger fins allerede for asylsøkere med avslag fra Irak og Afghanistan. Disse programmene blir gjennomført av IOM, og finansieres av myndighetene. Det gis også reintegreringsstøtte i hjemlandet for de som ønsker å delta i disse programmene. NOAS mener at dette tilbudet bør utvides til å gjelde flest mulig nasjonaliteter.

NOAS mener også at det bør gå en grense for hvor lenge en person med avslag på asylsøknaden bør kunne oppholde seg i Norge, uten mulighet for uttransport. NOAS går derfor inn for at oppholdet for de avviste asylsøkerne bør regulariseres etter fem år. Dette gjelder uansett om asylsøkeren samarbeider om retur eller ikke. Seniorrådgiveren tror ikke dette vil føre til en økt tilstrømming av asylsøkere uten et reelt behov for beskyttelse, fordi ingen ønsker å leve under de forholdene som papirløse lever under i Norge i dag:

Det er ikke fristende å gjøre. Å leve under de forholdene som de ureturnerbare gjør i over fem år er ikke attraktivt for noen. Det er en antakelse at det vil få en pull-effekt å innføre en slik ordning. Men det fins ingenting som kan dokumentere dette.
(Samtale med NOAS-ansatt)

Seniorrådgiveren viser til Spania, hvor det tidligere er blitt gitt amnestier til hundre tusener av migranter med irregulær status, uten at dette har ført til en økt tilstrømming av asylsøkere til Spania. Han tviler derfor på at å innføre ordninger, som vil regularisere oppholdet til asylsøkere med endelig avslag, vil føre til en såkalt pull-faktor her i Norge. Rådgiveren peker på at i Norge vil det være snakk om en liten gruppe, kun de som er fra land hvor man ikke kan returnere personer med tvang.

Ifølge NOAS er det imidlertid viktig å holde fokuset på retur for at ikke asylinstituttet skal undergraves:

Retur er viktig for å opprettholde asylinstituttet sin integritet. Hvis vi lar alle bli i Norge, undergraver vi denne integriteten. (Samtale med ansatt i NOAS)

NOAS ser at det er etisk problematisk å innføre ordninger som regulerer oppholdet til personer som ikke samarbeider om retur. Da dette vil medføre at de som samarbeider om retur, blir returnert, mens de som ikke samarbeider vil få opphold. Til dette sier

organisasjonen at de naturligvis skulle ønske at alle samarbeidet om retur. Men når det ikke er sånn, hjelper det ikke å moralisere:

Vi må finne løsninger, og på et tidspunkt må staten også ta ansvar for de som ikke samarbeider, selv om de ikke samarbeider. Dette må staten gjøre både for de det gjelder sin del og for samfunnet sin del. (Samtale med ansatt i NOAS)

SEIF ser også at det er et problem at det ikke fins noen løsning for de ikke-tvangsreturnerbare, da antall papirløse bare vil øke.

Vi har en situasjon hvor mange befinner seg i Norge uten rettigheter og uten tillatelse, samtidig som de ikke kan tvangsreturneres, på bakgrunn av deres subjektive frykt velger mange å ikke frivillig returnere og antallet "papirløse" øker. (Personlig korrespondanse med ansatt i SEIF)

John Ole Martinsen i SEIF påpeker at denne situasjonen ikke er unik for Norge, og henviser til regelverket i Sverige og Finland:

Som sagt så har både Sverige og Finland løsninger for personer som er "vanskelige returnerbare". Det er ikke foreslått en lignende ordning i ny utlendingslov – som er uheldig. Vi mener at det må innføres tidsbegrensning på hvor lenge man kan finne seg i en limbo situasjon uten tillatelse i Norge og samtidig ikke kan tvangsreturneres. (Personlig korrespondanse med ansatt i SEIF)

SEIF går inn for at det skal gis midlertidige arbeidstillatelser til avviste asylsøkere "inntil retur finner sted". Videre foreslår organisasjonen at asylsøkeren bør få en ordinær oppholdstillatelse som danner grunnlag for bosettingstillatelse og familieegjenforening etter tre år, dersom det fortsatt ikke er utsikter til tvungen retur.

Begge organisasjoner påpeker at konsekvensene av en pull-faktor er mye mindre enn de samfunnsmessige konsekvensene av at personer lever uten oppholdstillatelse over flere år. Både for den enkelte utlendingen men også for samfunnet som helhet. Også Juss-buss sto inne for dette synspunktet. Juss-buss påpekte videre at dersom man ikke går inn for å regularisere statusen til de som lever her ulovlig kan dette medføre at vi risikerer vi å få et samfunn på siden av samfunnet. Og at dette antakeligvis vil gi grobunn for mer svart arbeid og kriminalitet.

6.0 Andre lands praksis

Avviste asylsøkere som ikke reiser frivillig til sine hjemland er ikke en utfordring som kun norske myndigheter står overfor. Situasjonen er den samme i alle land i Europa, og alle har funnet forskjellige tilnærminger til dette problemet. I Norge må problemet sies å være relativt lite i forhold til land som tar i mot mange flere asylsøkere i året som for eksempel Frankrike, Spania, m.fl. Det er interessant å sammenligne hvordan norske myndigheter velger å løse dette problemet, med løsninger som andre lands myndigheter har valgt. I dette kapittelet vil jeg derfor oppsummere andre lands praksis med hensyn på denne problemstillingen. Siden Norges situasjon med hensyn på avviste asylsøkere er mer sammenlignbar med de andre skandinaviske landene enn med andre europeiske land, vil jeg her ta for meg praksis med hensyn på avviste asylsøkere i henholdsvis Sverige, Danmark og Finland.

I forrige kapittel så vi at John Ole Martinsen i SEIF henviste til praksis i Finland og Sverige, hvor han mener at de har funnet løsninger på utfordringen med avviste asylsøkere som ikke kan returneres med tvang. Han mener at det er uheldig at den nye utlendingsloven som snart blir iversatt ikke omfatter liknende løsninger. I Ot.prp. nr. 75 (2006-2007) vises det til praksis i Sverige, Danmark og Finland.

6.1 Svensk rett

I Sverige innførte man en ordning med den nye utlendingsloven i 2006 der utlendingens sak, dersom det fremkommer nye opplysninger, skal kunne behandles på nytt, med tanke på om det finnes ”hindre for å iverksette et endelig avvisningsvedtak”. Denne prøvingen vil skje dels på eget initiativ fra utlendingsmyndighetenes side, og ”dels etter oppfordring fra utlendingen”. Hvis det foreligger midlertidige hindringer for retur, kan det etter svensk rett innvilges en midlertidig tillatelse. Ser det derimot ut til at returhindringen ikke vil falle bort, vil det kunne innvilges en permanent oppholdstillatelse.

Videre står det at et virkningen av et vedtak som innebærer at utlendingen plikter å forlate riket, opphører etter fire år hvorpå utlendingen kan innlevere en ny søknad, som vil vurderes individuelt. Det vil ikke automatisk gis opphold, men det foreligger en ”sterk presumsjon” for at det i slike tilfeller skal innvilges opphold. Søknaden kan imidlertid avslås *dersom søkeren har unndratt seg effektivering eller på annen måte selv har bidratt til den lange ventetiden*. Dersom søknaden avslås det fattes nytt vedtak om utvisning (Ot.prp. nr 112, s. 162).

6.2 Dansk rett

I den danske utlendingsloven åpnes det for at det kan gis oppholdstillatelse etter 18 måneder til utlending som samarbeider om retur, uten at slik retur har latt seg gjennomføre.

Det kreves at utsendelse ikke har vært mulig i minst 18 måneder, at utlendingen har medvirket ved utsendelsesforsøkene i sammenhengende 18 måneder, og at det etter de foreliggende opplysningene for tiden ikke er utsikter til at en retur vil kunne la seg gjennomføre. (Ot.prp. nr. s. 162)

Dansk politi plikter å ta opp igjen saker hvor det har foreligget en utreiseplikt i 18 måneder, og hvor det etter politiets mening verken har vært, eller er utsikter til slik utsendelse. Sakene sendes til ”Utlændingesservice” for vurdering. Det kan gis tillatelse, men denne gis kun for inntil ett år, med mulighet for forlengelse. Hvis hindringen for retur bortfaller kan tillatelsen tilbakekalles. Etter midlertidig opphold i fem år, kan utlendingen få en permanent oppholdstillatelse *forutsatt at vilkårene for forlengelse av den midlertidige tillatelsen fortsatt er tilstede* (s. 162). Det står ingenting i proposisjonen om utlendinger som ikke samarbeider om retur. Trolig betyr dette at det ikke fins ordninger for denne gruppen i Danmark.

6.3 Finsk rett

Finsk rett tillater at det gis oppholdstillatelser også til utlendinger (som regel avviste asylsøkere) som ikke kan returneres med tvang, og som altså ikke samarbeider om retur:

Også situasjoner der utlendingen kunne ha returnert frivillig, men motsetter seg dette, samtidig som tvangsmessig utsendelse ikke er mulig, omfattes. (Ot.prp. nr. 75, s.162)

Denne tillatelsen vil være midlertidig og gis inntil ”hindringen faller bort”. Den danner heller ikke grunnlag for familiegjenforening. Etter to år skal utlendingen gis en permanent oppholdstillatelse:

En slik midlertidig tillatelse kan gis i høyst to år. Etter dette skal det gis en permanent oppholdstillatelse dersom det fortsatt ikke er mulig å returnere personen. (s. 162)

Vi ser at Finland tydelig går fram som det landet med de mest liberale ordningene, hvis man sammenligner svensk, dansk, finsk og norsk rett. I Norge har myndigheten tatt til orde mot ordninger som regulariserer oppholdet til avviste asylsøker som ikke samarbeider om retur,

med den begrunnelse at dette kan skape en såkalt pull-faktor, altså at det vil komme flere asylsøkere til Norge, som følge av slike ordninger. At Finland allerede opererer med slike ordninger tyder på at norske myndigheters bekymring for at innføringen av slike ordninger i Norge vil føre til en økt tilstrømming, er overdrevet. Hvorfor skulle det føre til en økt tilstrømming av asylsøkere til Norge å innføre slike ordninger her, dersom Finland allerede har operert med slike ordninger over lengre tid? Dette kan tydeligvis ikke ha ført til en stor økning i tilstrømmingen til Finland.

6.4 Departementets vurderinger

I 2008 vedtok Stortinget en ny utlendingslov, som skal tre i kraft den 1. januar 2010. I denne forbindelse vurderte departementet blant annet om det skulle gjøres endringer med hensyn på lover og regler som omhandler utlendinger uten lovlig opphold. For å forstå myndighetenes begrunnelser for den politikken som føres overfor personer som har fått endelig avslag på søknad om asyl, har jeg derfor tatt for meg forarbeidene til den nye loven, hovedsakelig forslaget til ny utlendingslov (NOU 2004: 20) og den påfølgende odelstingsproposisjonen (Ot.prp. nr. 75 (2006-2007)). Disse forarbeidene tar spesielt opp spørsmålet om hvor vidt det bør innvilges oppholdstillatelse til avviste asylsøkere. Jeg vil her gjengi noen av hovedmomentene som utvalget (bak den offentlige utredningen) og Arbeids- og inkluderingsdepartementet (som har fremmet proposisjonen) bruker for å argumentere både for og imot at slike tillatelser gis.

I proposisjonen står det at departementet er etter en helhetsvurdering kommet til at det for utlendinger som samarbeider om retur bør etableres en ordning med mulighet for formalisert oppholdstillatelse så lenge samarbeidet varer. Videre bør det kunne gis oppholdstillatelse med sikte på permanent oppholdstillatelse dersom det etter lang tid fortsatt ikke er utsikter til at retur vil kunne la seg gjennomføre (Ot.prp. nr. 75, s. 165).

Departementet viser til den forskriftsending som ble foretatt den 1. juni 2007 som innebærer at personer som har fått endelig avslag på søknad om asyl, på visse vilkår kan få oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 8 annet ledd dersom retur ikke er gjennomført innen tre år etter saksopprettelse og det heller ikke er utsikter til retur. (Ot.prp. nr. 75, s. 165).

Imidlertid mener departementet at det bør utvises forsiktighet med hensyn på å innvilge tillatelser til personer som ikke samarbeider om retur. Og at å operere med regler som formaliserer oppholdet til utlendinger som oppholder seg ulovlig i riket, vil kunne virke som en pull-faktor og et incentiv for flere til ikke å samarbeide om egen retur (Ot.prp. nr. 75, s. 166). Videre mener departementet at det vil være å sende motstridende signaler å gi opphold til personer med avslag, og at dette vil kunne oppleves urettferdig:

Det vil også kunne oppleves som svært urettferdig i forhold til dem som overholder plikten til å forlate riket. (Ot.prp. nr. 75, s. 166)

Det advares også generelt mot at det innføres ordninger som gir mulighet for opphold til avviste asylsøkere, da dette, ifølge departementet, også vil kunne bidra til å undergrave asylinstituttets integritet:

Dersom det ikke stilles noe krav til substansen i en underliggende søknad om asyl, vil en generell ordning med rett til formalisert opphold innebære at også personer som utnytter asylinstituttet uten at de overhodet har kunnet anføre noe relevant grunnlag for søknaden, vinner en fordel. Dette er uheldig med tanke på asylinstituttets integritet, og det vil dessuten kunne oppfattes som urimelig i lys av at andre som får avslag og som blir returnert, i mange tilfeller kommer fra langt vanskeligere livsvilkår og har hatt mer tungtveiende grunner til å søke opphold. (Ot.prp. nr. 75, s. 165)

Departementet ser imidlertid også at det fins gode grunner til å regularisere oppholdet til asylsøkere med avslag til tross for manglende samarbeid. For eksempel at det ikke er gunstig at det oppholder seg et stort antall personer i riket uten lovlig opphold. Det antas blant annet at personer uten lovlig opphold lettere kan rekrutteres til kriminell virksomhet (s. 166). Ifølge departementet er det også spesielt problematisk at noen av de som blir igjen i landet etter avslag trolig er personer som har alvorlige traumer og som er særlige sårbare i forhold til en langvarig situasjon med usikkerhet omkring egen livssituasjon (s. 166). Departementet mener allikevel at det er viktig å beholde en restriktiv linje overfor personer som ikke samarbeider om egen retur.

Departementet foreslår derfor ikke at det gis noen nærerme forskriftsregler om tillatelse til utlendinger som ikke samarbeider om retur. (Ot.prp. nr. 75, s. 166)

Vi ser altså at det argumenteres mot å gi tillatelser til personer som ikke samarbeider om retur, med at dette kan skape en pull-faktor, og at det kan gi et incitament til å ikke samarbeide om

retur. Videre nevnes det også at det er dypt urettferdig om det blir gitt opphold til personer som ikke returnerer frivillig, overfor de personene som faktisk reiser tilbake til hjemlandet etter å ha fått avslag på sin søknad. Det nevnes også at det vil være urimelig å gi opphold til personer som ikke reiser hjem etter å ha fått avslag, særlig dersom de har levert inn søknad om asyl uten å ha et reelt behov for beskyttelse.

På den annen side nevner departementet flere tungtveiende grunner til å gi opphold til personer som oppholder seg ulovlig i landet. Som nevnt er et av argumentene at det ikke er ønskelig at et stort antall personer uten formalisert status oppholder seg i landet ulovlig. Departementet konkluderer imidlertid med at det for de som ikke samarbeider om retur fortsatt bør føres en restriktiv politikk med tanke på muligheten for formalisert opphold.

7.0 Konklusjon

I denne avhandlingen har jeg villet sette søkelyset på situasjonen til flyktninger som har fått avslag på søknaden om asyl, og ikke vil returnere frivillig til sine hjemland, og som heller ikke kan returneres med tvang. Jeg har også villet se nærmere på tiltak som har rammet denne gruppen og hvilke begrunnelser myndighetene har brukt for å iverksette disse tiltakene. Jeg har tatt utgangspunkt i situasjonen for avviste asylsøkere som oppholder seg i den typen mottak som ble opprettet for første gang i Norge i mars 2006, de såkalte ventemottakene. I disse mottakene blir myndighetenes dilemma i forhold til de avviste asylsøkerne meget synlig. De avviste asylsøkerne kan ikke sendes ut med tvang, og de vil heller ikke reise frivillig. Det blir en type "sjakk matt"-situasjon, da asylsøkerne er "trengt opp i et hjørne", det vil si, de har ett mulig trekk igjen, som er å reise til hjemlandet. Myndighetene på sin side kan ikke bruke det eneste middelet som hadde kunnet løse dette problemet en gang for alle: nemlig tvang. Situasjonen preges således av en gjensidig handlingslammelse. I konklusjonen her vil jeg prøve å oppsummere noen av de viktigste momentene i denne avhandlingen.

I kapittel tre har vi sett på argumentene for innstrammingene i asylpolitikken, og hvilke formuleringer politikere bruker, og hva disse formuleringene har å si for den politiske utviklingen på feltet. Uttrykk som "ulovlig innvandrere" gir lette assosiasjoner til kriminalitet, mens det ofte påpekes av humanitære organisasjoner at ingen personer i seg selv kan beskrives som ulovlige. Jeg har også i dette kapitlet sett nærmere på ansvarliggjøring av asylsøkerne. Asylsøkerne holdes ofte ansvarlig for sin egen situasjon, spesielt de som har fått avslag, beskyldes ofte for å forsøke å "utnytte systemet". Det påpekes også i denne sammenheng ofte at slike personer bidrar til å undergrave asylinstituttet.

I kapittel tre har jeg også gått nærmere inn på de hindringer som ligger til grunn for at personer ikke kan sendes ut av Norge med tvang. Som regel er det som vi har sett, utlendingens uavklarte identitet og mangel på samarbeid om å avklare denne og å søke om reisedokumenter som er til hinder for tvangsmessig retur. Det fins også tilfeller der utlendinger til tross for slikt samarbeid ikke lykkes i å returnere. Mye tyder på at selv om det finnes lover og forskrifter som skal kunne regulere oppholdet til personer i denne (sistnevnte) situasjonen, er dette vanskelig å oppnå i praksis. I dette kapitlet har vi også sett at problemene i forhold til både tvangsmessig og frivillig retur ikke kun gjelder for tidligere asylsøkere, men også andre personer uten lovlig opphold.

I kapittel fire har jeg sett nærmere på tiltak som har skullet ”motivere” flyktninger med avslag på søknaden til å reise tilbake til hjemlandet, fremfor å bli i Norge uten tillatelse. Frem til 2004 fikk personer i denne situasjonen lov til å oppholde seg i de ordinære asylmottakene. Dette ble det imidlertid slutt på etter at bortfallsordningen ble innført den 1. januar 2004. Da måtte de ut av de ordinære mottakene, og mistet dermed de økonomiske ytelsene og helsetilbudet som fulgte med dette oppholdet. Imidlertid ble det i etterkant av iverksettingen av dette tiltaket utført en undersøkelse (Brekke og Søholt(2005): *I velferdsstatens grenseland*) som skulle vise at det ikke kunne påvises noen effekt i form av at flere flyktninger med avslag valgte å returnere som følge av bortfallsordningen. For å løse en konflikt mellom stat og kommune, om hvem som var ansvarlig for de som hadde blitt rammet av bortfallsordningen, besluttet myndighetene å opprette et såkalt utreisesenter (som senere ble hetende ventemottak) hvor de avviste asylsøkerne skulle kunne få oppholde seg mens de ventet på utreise. I mars 2006 ble det opprettet det første ventemottaket i Lier og i oktober 2007 ble det opprettet nok et ventemottak i Fagerli kommune. Ventemottaket skal være et frivillig botilbud for asylsøkere med avslag, men det skal samtidig være et sted hvor fokus skal være på retur, og beboerne skal motiveres til å reise tilbake til hjemlandet.

I avhandlingen har jeg også gått nærmere inn på ventemottaket og dets funksjon. I kapittel fem sammenlignet jeg ventemottaket med både en avgrensingsinstitusjon og en total institusjon. Først har jeg undersøkt hvordan beboerne ved mottaket opplever sitt opphold der. Av deres beskrivelser finner vi mange momenter hvor linjer kan trekkes til Goffmans totale institusjon. Hvis vi sammenligner ventemottaket med en avgrensingsinstitusjon finner vi at det er trekk ved ventemottaket som sammenfaller med avgrensingsinstitusjoner, men at det også er forskjelligheter. For eksempel er det vanskelig å se at det i ventemottaket fins et behandlingsaspekt, slik vi finner i avgrensingsinstitusjoner. Videre har jeg samlet inn synspunktene til to sentrale frivillige organisasjoner (SEIF og NOAS). Ifølge disse organisasjonene bør det innføres ordninger som regulerer oppholdet til de tidligere asylsøkerne, uansett hva årsaken måtte være til at disse ikke kan returnere til hjemlandet.

Andre organisasjoner har også ytret seg i forbindelse med situasjonen til de tidligere asylsøkerne. Kirkens Bymisjon ytret våren 2009 at de ønsker å opprette en helsetjeneste for papirløse utlendinger. Igjen så vi hvordan politikere tok til orde mot slike ordninger fordi de

frykter at slike tiltak vil føre til at antallet asylkomster vil øke. Igjen hører vi de samme begrunnelsene, men fortsatt uten at det er noe belegg for slike påstander. Det er en antakelse.

Tusenvis av personer lever under jorden i Norge, med andre ord uten oppholdstillatelse. Myndigheter er klar over dette, men gjør svært lite for denne gruppen. Denne mangelen på handling begrunnes som regel med at utlendinger uten lovlig opphold ikke skal oppmuntres til å bli i Norge. Med dette handlingsfraværet har norske myndigheter slått to fluer i en smekk. For det første har man sørget for at det blir gitt et kraftig incitament til å reise fra Norge. Med denne eksklusjonspolitikken har man ved hjelp av denne argumentasjonen for det andre kunnet tillate seg selv å lukke øynene for, og å fraskrive seg ethvert ansvar for personene som lever i denne situasjonen.

Med asylsøkere som har fått avslag på søknaden stiller det seg imidlertid noe annerledes enn med andre utlendinger som oppholder seg i Norge uten tillatelse. De har fått avslag på søknaden, og er derfor uten oppholdstillatelse i landet på lik linje med alle andre papirløse migranter. Men myndighetene skiller tilsynelatende mellom disse to gruppene. For eksempel har myndighetene opprettet ventemottak for de avviste asylsøkerne, og på denne måten sørget for at asylsøkerne ikke "sulter eller fryser i hjel" på gata i Norge. Hvorfor det? Hva er det som gjør at denne gruppen fortjener noe mer hjelp enn andre personer uten oppholdstillatelse? Hvorfor medfører asylsøkere med avslag et større ansvar for staten enn andre papirløse? Er asylsøkere med avslag mer verdige hjelp enn andre papirløse? Selv mener jeg at opprettelsen av ventemottak er et uttrykk for myndighetenes anerkjennelse av at asylsøkerne i bunn og grunn ikke har gjort noe ulovlig, annet enn å ikke forlate landet da de pliktet å gjøre det.

Ventemottakene er som sagt et tilbud om "kost og losji" til asylsøkere med avslag. Siden opprettelsen av mottakene i 2006 og 2007 og frem til i dag har mottakene blitt nesten fulle og det er sannsynlig at det må opprettes flere slike mottak i nærmeste fremtid, dersom tilbudet skal gjelde alle asylsøkere med avslag som ønsker å benytte seg av tilbudet. Selv om det er en del asylsøkere med avslag som velger å dra fra Norge, etter et kortere opphold etter avslag, eller blir sendt ut med tvang, er det også mange som velger å forbli i mottaket i en årrekke. Dette byr på problemer, både for norske myndigheter og ikke minst for de personene det gjelder. For norske myndigheter betyr det at det stadig vil samles flere og flere personer i ventemottak, og det må da også stadig opprettes nye ventemottak for å gi disse personene et tilbud. Problemene for de personene det gjelder, trenger vi ikke nevne en gang, da det sier seg

selv at det medfører problemer å befinne seg i en slik fastlåst livssituasjon i mange år uten utsikter til en varig og verdig løsning.

Det blir spennende å se hvordan myndighetene velger å møte denne utfordringen i fremtiden. Vil de fortsette å opprette ventemottak? Eller vil de avskaffe ordningen, og heller overlate asylsøkerne til seg selv slik man gjør i Sverige og Danmark? Eller kanskje vil myndighetene tilslutt også her i Norge innføre ordninger som gjør det mulig for asylsøkerne å få regularisert oppholdet sitt, slik praksis inntil videre er i Finland.

Norske myndigheter har hittil valgt en løsning som antyder at asylsøkerne er en gruppe som trenger – og er verdige – den hjelpen de får. Allikevel strekker ikke hjelpen seg lenger enn at den kun omfatter ”kost og losji” og helsetjenester i akutte situasjoner. Resten må asylsøkeren ta ansvaret for selv, og det er foreløpig ikke noe som tyder på at myndighetene har tenkt til å ta på seg ansvaret for situasjonen til de tidligere asylsøkerne. For avhandlingens forfatter virker norske myndigheters løsning som den minst ”bærekraftige” av de løsninger som de forskjellige skandinaviske landene har valgt. Mellom de to ytterpunktene – å gi opphold og å ikke gi noen hjelp overhodet – har norske myndigheter valgt en mellomting – å gi *litt* hjelp.

Denne politikken har flere moralske implikasjoner. Man anerkjenner at det er et behov for assistanse, og man har gitt etter for dette behovet ved å ha opprettet to ventemottak. Samtidig gjør man ikke noe *mer*, fordi ansvaret ifølge myndighetene til syvende og sist ligger på asylsøkeren. Spørsmålet som jeg sitter igjen med etter en lang skriveprosess om dette temaet, er om ikke det å rekke ut en hånd til hjelpetrengende personer også automatisk medfører et visst (moralsk) ansvar for de personene som man har hjulpet. Mennesker kan overleve fysisk med mat og tak over hodet – men dette holder ikke i det lange løp. Situasjonen kan kanskje sammenlignes med det å være vitne til andre personers nød og elendighet, uten å gjøre noe med den, selv om man har muligheten. En slik diskusjon blir av mer filosofisk karakter, og det er ikke rom for å besvare et slikt spørsmål her.

Imidlertid er det mye uvisshet rundt de avviste asylsøkernes situasjon i fremtiden. EU-landene har inngått avtaler, i form av EU-direktiver, som skal sørge for en samkjøring av asylopolitikken i EU-medlemslandene på flere områder (for eksempel asylprosedyrer og mottaksforhold). Målet er et felles europeisk asylsystem som skal være på bena innen 2010. Norge står utenfor EU, men EU-landenes asylopolitikk vil påvirke Norge, og vi ser allerede

hvordan Norge justerer sin politikk i forhold til andre land, våre naboland i særdeleshet, på en måte som gjør at Norge ikke skal fremstå som et mer attraktivt mål for asylsøkerne enn disse landene.

EU-direktivene som er vedtatt nevner ikke eksplisitt asylsøkere med endelig avslag. Det tas kun hensyn til de som fortsatt er i asylprosessen. Det er derfor heller ikke sikkert av vi vil se en samkjøring av politikken på dette området i nærmeste fremtid. Det betyr at det sannsynligvis i lang tid fremover fortsatt vil være opp til hvert enkelt land hvordan man velger å håndtere denne utfordringen.

Antall ord: 37 685

Kilder

Litteratur

Aftenposten, morgen (21.10.2000), s. 21: "Alem er ikke".

Aftenposten, aften (29.04.2009), s. 8: "Vil koble bistand til asylretur: Høyre: – Ta imot avslåtte asylsøkere, eller mist u-hjelp".

Bakke, Ida (2005): *Asylpolitikken i media: konstruksjonen av asylsøkere som et nasjonalt problem*. Universitet i Bergen: Masteroppgave i sosiologi.

Bauman, Zygmunt (1998): *Globaliseringen og dens menneskelige konsekvenser*. Oslo: Vidarforlaget.

Brekke, Jan-Paul og Susanne Søholt (2005): *I velferdsstatens grenseland: en evaluering av ordningen med bortfall av botilbud i mottak for personer med endelig avslag på asylsøknaden*. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.

Brekke, Jan-Paul (2008): *Making the unreturnable return: The role of the welfare state in promoting return for rejected asylum seekers in Norway*. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.

Brochman, Grete (1997): *Grenser for kontroll: Norge og det europeiske innvandringsregimet*. Bergen-Sandviken: Fagbokforlaget.

Bunæs, Runa, Kristin Ottesen Kvigne og Bjørn Vandvik (red.) (2004): *Utlendingsrett*. Oslo: Universitetsforlaget.

Fuglerud, Øyvind (2001): *Migrasjonsforståelse: Flytteprosesser, rasisme og globalisering*. Oslo: Universitetsforlaget.

Goffman, Erving (1967): *Anstalt og menneske: Den totale institusjon sosialt sett*. København: Paludan.

Heiberg, Turid (red.) (1998): *Innvandringspolitikk og utlendingslov – samtidens klagemur*. Bergen-Sandviken: Fagbokforlaget.

Høygård, Cecilie og Guri Larsen (1996): *En ny flyktningpolitikk*. Cecilie Høygård (red.). Oslo: Materialisten: tidsskrift for forskning, fagkritikk og teoretisk debatt. (nr. 3)

Kvale, Steinar (1997): *Det kvalitative forskningsintervju*. Oslo: Ad notam Gyldendal.

Macionis, John J. og Ken Plummer (2008): *Sociology: A global introduction*. Harlow: Pearson.

Midré, Georges (2001): *Bot, bedring eller brød? : om bedømming og behandling av sosial nød fra reformasjonen til velferdsstaten*. Oslo: Pensumtjeneste.

Nadig, Anina (2002): *Human Smuggling, National Security, and Refugee Protection*. Journal of Refugee Studies (Volume 15, Number 1).

Sandberg, Sveinung og Willy Pedersen (2006): *Gatekapital*. Oslo: Universitetsforlaget.

SMED (2005): *Mat, tak over hodet og helsetjenester: statens forpliktelser overfor personer uten lovlig opphold*. Oslo: SMED.

Sollund, Ragnhild (1996): *Asylmottaket - en total institusjon?* Oslo: Universitetet i Oslo.

Thagaard, Tove (2003): *Systematikk og innlevelse: en innføring i kvalitativ metode*. Bergen: Fagbokforlaget.

Nettkilder

Aftenposten (24.06.2008): "Kan være 18 000 ulovlige innvandrere i Norge"
<http://www.aftenposten.no/nyheter/iriks/article2500552.ece> [Lesedato 14.04.2009]

Arbeids- og inkluderingsdepartementet: "Familieinnvandring"
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/aid/tema/Innvandring/midtspalte/familieinnvandring-og-gjenforening.html?id=86926>

Arbeids- og inkluderingsdepartementet (06.05.2005): Høring - Forslag til endringer i utlendingsloven. Regulering av enkelte sider ved mottaksoppholdet
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/aid/dok/hoeringer/hoeringsdok/2005/Horing-Forslag-til-endringer-i-utlendingsloven-Regulering-av-enkelte-sider-ved-mottaksoppholdet.html?id=98034> [Lesedato 08.04.2009]

Arbeids- og inkluderingsdepartementet (01.02.2006): A-3/2006 Retningslinjer for hjem som skal gis midlertidig botilbud i asylmottak etter endelig avslag på søknad om asyl
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/aid/dok/rundskriv/2006/A-32006-Rundskriv-for-hvem-som-skal-gis-midlertidig-botilbud-i-asylmottak-etter-endelig-avslag-pa-soknad-om-asyl.html?id=109592> [Lesedato 09.04.2009]

Arbeids- og inkluderingsdepartementet (03.01.2007): Høring - Endring i utlendingsforskriften - Oppholdstillatelse når det foreligger praktiske hindringer for retur.
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/aid/dok/hoeringer/hoeringsdok/2007/Horing-Endring-i-utlendingsforskriften-O/1.html?id=439846> [Lesedato 08.04.2009]

Arbeids- og inkluderingsdepartementet (07.01.2008): Innføring av kontantytelser til beboere i ventemottak – oppdrag til Utlendingsdirektoratet
<http://www.udiregelverk.no/sitecore/content/Home/Rettskilder/AID-KRD%20rundskriv%20og%20instrukser.aspx> [Lesedato 08.04.2009]

Arbeids- og inkluderingsdepartementet (03.09.2008): "Innstramming av asylpolitikken".
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/aid/presesenter/pressemeldinger/2008/innstramming-av-asylpolitikken.html?id=525564> [Lesedato 05.04.2009]

Arbeids- og inkluderingsdepartementet (04.07.2008): ”Regjeringen hever inntektskravet i familieinnvandringsaker”
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/aid/pressemeldinger/2008/regjeringen-hever-inntektskravet-i-famil.html?id=520698>

Kirkens Bymisjon (2008): ”Papirløse migranter - En undersøkelse av situasjonen for mennesker uten lovlig opphold i Norge og humanitære tiltak for denne gruppen i andre europeiske land”. En rapport fra Stiftelsen Kirkens Bymisjon Oslo, Mangfold & Oppvekst.
<http://www.bymisjon.no/upload/Oslo/Rapporter%20og%20hoeringer/Papirlose%20migranter%20rapport.pdf> [Lesedato 13.04.2009]

Kommunal- og regionaldepartementet (01.08.2004): ”Samarbeidsregjeringens flyktning- og innvandringspolitikk”
<http://www.regjeringen.no/upload/kilde/krd/bro/2004/0012/ddd/pdfv/218091-innvandringspolitikk.pdf> [Lesedato 07.04.2009]

IOM: ”Det frivillige returprogrammet (VARP)”
<http://www.iom.no> [Lesedato 07.04.2009]

IOM2: ”Det frivillige returprogrammet (VARP)”
http://www.hyperionwebs.com/iom/varp/norsk/what_and_whom_norsk.htm [Lesedato 07.04.2009]

Juss-buss (18.09.2007): Høringsuttalelse om endring i utlendingsforskriften
<http://www.jussbuss.no/searchfolder.php?ObjectId=326&SubItem=428> [Lesedato 03.04.2009]

Justis- og politidepartementet (20.08.2003): ”Asylsøkere og uttransportering”
http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/RegjeringenBondevikII/jd/249077/233898/asylosokere_og_uttransportering.html?id=234019 [Lesedato 03.04.2009]

Kirkens Bymisjon Oslo: ”Rett til helse – med eller uten papirer”
http://www.bymisjon.no/templates/Page_22401.aspx [Lesedato 08.04.2009]

NESH 1: ”Krav om å unngå skader og alvorlige belastninger”
<http://www.etikkom.no/retningslinjer/NESHretningslinjer/personer/7> [Lesedato 01.05.2009]

NESH 2: ”Krav om informert og fritt samtykke”
<http://www.etikkom.no/retningslinjer/NESHretningslinjer/personer/9> [Lesedato 30.04.2009]

NOAS (07.03.2007): ”TEMA: FN's anbefalinger”
http://www.noas.no/?p=news&news_id=79

NOAS (29.03.2007): ”TEMA: Asyl, beskyttelse, sterke menneskelige hensyn”
http://www.noas.no/?p=news&news_id=104 [Lesedato 03.04.2009]

NOAS (13.10.2008): ”NOAS' reaksjoner på regjeringens 13 punkter”
<http://www.noas.org/?p=news&id=1759> [Lesedato 30.09.2008]

NRK (28.01.2009): ”Hjelper utviste innvandrere”

<http://www.nrk.no/nyheter/1.6454193> [Lesedato 08.04.2009]

NRK (28.01.2009): ”Politiet må ta dem”

<http://www.nrk.no/nyheter/1.6454439> [Lesedato 13.04.2009]

UDI (04.11.2008): ”Vanlige spørsmål om ventemottak”

<http://www.udi.no/templates/Page.aspx?id=9604> [Lesedato 08.04.2009]

UDI (19.06.2003): ”Anmodning om midlertidig arbeidstillatelse etter endelig avslag på søknad om asyl – utlending som kan returnere frivillig - uf § 61 tredje og fjerde ledd”

<http://www.udiregelverk.no/default.aspx?path={F802C37C-8014-44D4-BB53-852050B6C9BE}> [Lesedato 07.04.2009]

UDI: ”Statistikk”.

<http://www.udi.no/templates/OversiktssideType1.aspx?id=3589> [Lesedato 07.04.2009]

Offentlige dokumenter og statistikk

NOU 2004: 20: *Ny utlendingslov*. Oslo: Statens forvaltningstjeneste.

Ot.prp. nr. 112 (2004-2005): *Om lov om endringer i utlendingsloven (innkvartering ved søknad om asyl mv.)*. Kommunal- og regionaldepartementet, 09.09.2005.

Ot.prp. nr. 75 (2006-2007): *Om lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven)*. Arbeids- og inkluderingsdepartementet, 29.06.2007.

UDI (2003): *Lengeværende i mottak*. Rapport fra arbeidsgruppe i Utlendingsdirektoratet.

UDI (2003): *Lengeværende i mottak*. Del to: *alternative ordninger, materielle regler med kommentarer*. Utlendingsdirektoratet.

UDI (2008): Tilsynsrapport fra Lier statlig ventemottak 2008: Utlendingsdirektoratet.

UDI (2009): *Tall og fakta 2008*: Utlendingsdirektoratet.

Utlendingsloven. *Lov av 24. juni 1988 nr. 64 Om utlendingers adgang til riket og deres opphold her*

Vedlegg

Intervju guide

Background information:

1. Gender and age (not necessary)?
2. When did you come to Norway?
3. When did you apply for asylum?
4. Where do you come from (not necessary)?
5. Do you have family or friends in Norway / in your country?
6. What kind of education do you have (not necessary)?
7. Why did you apply for asylum/leave your country?

About your situation:

1. How long since your asylum application was rejected/refused?
2. What reason did the immigration authorities give for rejecting the application?
3. Why was application turned down?
4. How do you feel that you are perceived/regarded by the authorities?
5. Hvordan tror du myndighetene oppfatter deg?
6. What did you do after your application was rejected? Where did you stay?
7. How long have you been in this ventemottak?
8. What do you think of your stay in the ventemottak?
9. What do you think about this camp as an institution / in general?
10. What do you think about the situation you are in?
11. What is your impression of Norway now?
12. What do you think about the Norwegian asylum policy?

Life:

1. How do you spend your days here in this camp?
2. How do your thoughts about your situation affect you?
3. Are there any activities? Describe.
4. Can you describe how the time passes here?
5. How does the time influence you?
6. Who do you talk to? What do you talk about?
7. You have some money now. What will you use it for?
8. You have the possibility to go outside? Do you go outside? Where do you go?

Police:

1. Have you had any contact with the police since your application was rejected?
2. Have you tried to cooperate with the police about returning to your country?
3. Have you been in touch with IOM?

Health:

1. Have you been physically or mentally ill while in Norway?

2. If yes; please describe your illness.
3. Are you getting the treatment that you require? Need?
4. Have you gotten better or worse while in Norway?
5. If worse; did this have anything to do with your application being rejected?
6. If worse; did this have anything to do with you stay in Norway after the rejection?
7. If worse; did this have anything to do with the situation you are in now?

About returning to your home country:

1. Why don't want to return to your country?
2. Do you wish to go back some time in the future? Or never?
3. Is there anything the Norwegian government could do, to make you change your mind about returning to you country? What? Money? Education? Something else?
4. Why can you not be returned by force (by the police)?
5. What do you think about your status as an "illegal immigrant"?
6. Kan et annet begrep brukes? Uten å ha lovlig opphold i landet?

About the future:

1. How long do you think you will stay in Norway?
2. What do you think/hope/fear will happen if you return?
3. What do you think/hope/fear will happen if you don't return?
4. What do you think it will be like to stay in Norway as an "illegal immigrant" in Norway, for a longer period of time?
5. (If you were to say anything to the Norwegian authorities; what would it be?)