

Europeisk og norsk politikk for å regulere tilstedeværelse av irregulære migranter

Guri Tyldum

Dette notatet gir en oversikt over de viktigste politiske virkemidlene som brukes for å redusere omfanget av irregulære migranter som allerede befinner seg i EU, og beskriver bruken av disse i Norge og noen andre europeiske land. De to viktigste virkemidlene er returpolitikk, tiltak for å motivere for retur til hjemlandet, og regulariseringstiltak, tiltak som kan gi migrantene lovlig opphold i Europa.

Retur som virkemiddel for å bekjempe irregulær migrasjon

Migrasjonsmyndighetene i de fleste europeiske land peker på returpolitikk som det viktigste virkemiddelet for å redusere omfang av irregulære migranter som allerede befinner seg i EU. Her kan det være nyttig å skille mellom tvangsreturer og tiltak for å motivere til assistert retur. Assistent retur, tidligere omtalt som frivillig retur, innebærer at migranten samarbeider om å avklare identitet og fremskaffe dokumenter, og reiser ut av landet med bistand fra myndighetene. Det er bred enighet om at assistert retur er å foretrekke fremfor tvangsretur. Det er langt mindre dramatisk for migranten som blir sendt ut av landet, ikke minst for familier med barn, og migranten kan selv påvirke hvordan returen gjennomføres og får mulighet til å forberede seg på livet i hjemlandet. Assistent retur er også langt mindre ressurskrevende for vertslandet. I Norge og flere andre europeiske land finnes støtteordninger som skal motivere asylsøkere med avslag til å samarbeide om assistert retur¹, og i Norge er informasjon om organisering av

Hva mener vi med Irregulære migranter og irregulær migrasjon?

Personer som ikke har lovlig opphold i landet der de befinner seg, kalles irregulære migranter. I noen sammenhenger forstås også personer som arbeider uten arbeidstillatelse som irregulære selv om de har lovlig opphold i landet.

Irregulær migrasjon refererer til det å reise inn i et land uten nødvendige reisedokumenter.

Dette notatet konsentrerer seg om personer fra land utenfor EU som oppholder seg i Europa uten gyldig tillatelse. Dette kan være personer som har kommet inn i EU uten gyldige reisedokumenter eller personer som har hatt lovlig opphold, men der oppholdstillatelsen har opphørt

retur en sentral komponent i informasjonsarbeidet til asylsøkere på mottak. For irregulære migranter som ikke har vært inntatt i asylsystemet finnes det i liten grad slike støtteordninger. Noen NAV-kontorer oppgir at de kan være behjelpelige med å bistå med retur, dersom de blir kontaktet av irregulære migranter som trenger hjelp til livsopphold². Den internasjonale organisasjonen for migrasjon (IOM) kan også bistå med informasjon og praktisk hjelp til irregulære migranter som ønsker retur.

Innenfor EU er det stort fokus på å få til en samordning av returpolitikken, og returdirektivet legger noen føringer for hvordan returer skal gjennomføres. I praksis er det imidlertid store forskjeller mellom

¹ Se gjennomgang i Sønsterudbråten m.fl. (2017). Retur som avtalt. Fafo-rapport 2016:35 og Sønsterudbråten (2018). Assistent retur. Fafo-rapport 2018:16.

² Se Lillevik og Tyldum (2021). Irregulær bistand. Fafo-rapport 2021:15

Hvem er de irregulære i Europa?

Irregulære migranter i Europa er en sammensatt gruppe. I Norge forbinder vi irregulær migrasjon oftest med asylsøkere med avslag. I mange land i Europa knyttes irregulær migrasjon først og fremst til arbeidsmigrasjon. Både i Norge og de fleste andre europeiske land finner vi imidlertid irregulære migranter i tilknytning til alle migrasjonskanaler; de kommer på grunn av arbeid, ekteskap eller annen familie-gjenforening, som turist eller som asylsøker.

land i hvordan tvangsreturer av irregulære migranter gjennomføres. I land der irregulære migranter deltar i arbeidslivet i større grad enn i Norge, der mange husholdninger bruker irregulær arbeidskraft til barnepass, husvask eller pleie av eldre, oppfattes tvangsretur som mer problematiske enn i land der irregulært arbeid er mindre vanlig.

De ureturnerbare

Selv om returpolitikken er prioritert hender det at retur ikke er mulig, og man får grupper av ureturnerbare irregulære migranter. Det kan være flere grunner til dette. Noen kan ikke returneres av fare for liv og helse, fordi de har en sykdom som ikke kan få tilfredsstillende behandling i hjemlandet, eller fordi det er fare for at reisen vil forverre helsetilstanden.

Det finnes også en mindre gruppe personer i Norge som ikke får innvilget asyl, men som heller ikke kan returneres, fordi de er vernet mot utsendelse etter non-refoulement prinsippet; de er vernet mot å sendes til et område der vedkommende ville stå i reell fare for å bli utsatt for dødsstraff, tortur eller annen umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff. Dette vernet er absolutt og omfatter også personer som kan utgjøre en fare for rikets sikkerhet, eller som har begått alvorlige kriminalitet eller krigsforbrytelser. Denne gruppen, der vern mot utsendelse er eneste grunnlag for opphold i Norge, kan gis midlertidig oppholdstillatelse inntil hinderet for utsendelse bortfaller.

Det finnes en svært liten gruppe som ikke vurderes å ha beskyttelsesbehov, og som ikke kan returneres selv om de selv gjør en innsats for å skaffe nødvendige dokumenter³. Men ifølge UDI, er den vanligste årsaken til at irregulære migranter ikke kan returneres med tvang, at de ikke samarbeider om avklaring av identitet eller med å skaffe nødvendige dokumenter som muliggjør retur. Noen land ønsker ikke å ta imot migranter som returneres med tvang, og irregulære migranter fra slike land må derfor samarbeide for at retur skal være mulig. I andre tilfeller er det ikke mulig å avklare personens identitet og å få utstedt reisepapirer, gjerne fordi det er mistanke om at personen har gitt uriktige opplysninger. For å begrense denne typen ureturnerbare irregulære migranter fører Norge, i likhet med mange andre europeiske land, en politikk som bevisst gjør det så vanskelig som mulig å leve som irregulær i Norge. samtidig gir man insentiver til de som samarbeider om å gjennomføre retur.

I den offentlige diskursen omtales av og til asylsøkere som har fått avslag på sin asylsøknad, men som ikke ønsker å returnere fordi de selv frykter konsekvensene ved retur, også som ureturnerbare. I slike tilfeller kan imidlertid retur rent praktisk være mulig å gjennomføre dersom de blir identifisert av norske myndigheter. Denne undergruppen kan alternativt refereres til som asylsøkere med avslag som lever i skjul i frykt for konsekvensene ved tvangsretur.

Regularisering

Regularisering er en samlebetegnelse for tiltak som stater setter i verk for å gi lovlig opphold, midlertidig eller permanent, til irregulære migranter. Regularisering blir ikke fremhevet som sentral komponent når Europeiske migrasjonsmyndigheter skal beskrive sine tiltak for å redusere omfang av irregulær migrasjon, men de fleste land i Europe har eller har hatt, åpninger for at irregulære migranter kan regulariseres. Dette kan være lovfestede åpninger knyttet til for eksempel arbeidsmarkedsdeltakelse eller tilknyt-

³ Ettersom Utlendingsnemda har en mulighet til å gi disse en oppholdstillatelse antas det at denne gruppen er svært liten, men det foreligger ikke nøyaktige tall for hvor mange det gjelder

ning til riket, eller engangsløsninger eller amnesti, der irregulære migranter etter gitte kriterier kan få opphold dersom de søker innen en gitt frist.

I Tyskland kan migranter som har fått midlertidig opphold i minst 18 måneder, og ikke selv er skyld i at de ikke har forlatt landet, få en utvidet midlertidig oppholdstillatelse i opptil tre år. Dette er gjort for å gi kontinuitet og bedre integrasjon for disse migrantgruppene. Andre land, som Frankrike og Luxemburg, gir mulighet for opphold til irregulære migranter som har lyktes i å integreres i samfunnet, dokumentert gjennom skoleprestasjoner, språk, sosiale bånd eller dokumenterte kunnskaper som faglært arbeider. Spania har flere ulike åpninger for at irregulære migranter kan få opphold; blant annet personer som har vært i Spania i minst to år, og har arbeidet i minst seks måneder. I Italia har de også lagt til rette for mer omfattende regularisering av irregulære migranter, men da i stor grad gjennom engangsløsninger eller amnesti. De siste 30 årene har de hatt åtte runder med regularisering, den siste i 2020. I disse regulariseringsrundene stilles det som oftest krav om dokumentasjon av jobb eller jobbtilbud for å få oppholdstillatelse, samt at de ikke har begått noen straffbare handlinger.

Midlertidig opphold for personer med returvern.

Når retur ikke er mulig har Norge, i likhet med mange andre land i Europa, flere åpninger i lovverket for å gi midlertidige oppholdstillatelser frem til retur er mulig.

I Norge åpner i Utlendingsloven for at de som ikke får noen annen type tillatelse, men som ikke kan returneres på grunn av returvern, kan gis en begrenset oppholdstillatelse (etter §74.). Dette er en kortvarig oppholdstillatelse med begrensede rettigheter som normalt gis for enten sju måneder eller ett år om gangen⁴. Dette er ikke en tillatelse det kan søkes spesifikt om, men et oppholdsgrunnlag som kan gis

⁴Tillatelsen kan fornyes, men gir ikke grunnlag for permanent status eller familiegjenforening. I løpet av de siste fem årene hadde personer med oppholdstillatelse etter §74 fornyet denne tillatelsen i gjennomsnitt 4,6 ganger. Det høyeste antallet fornyelser i denne perioden er 16 ganger.

umiddelbart etter, og del av den samme prosedyren, dersom personen ikke får en ordinær tillatelse. I senere år har denne tillatelsen også blitt brukt i forbindelse med tilbakekall og sur place-vurderinger⁵. De siste årene har det til enhver tid vært mellom 80 og 120 personer som har hatt en slik tillatelse.

I Norge gis det også midlertidige tillatelser til ungdom mellom 16 og 18 som anses å ikke ha beskyttelsesbehov, men som ikke kan returnere fordi de ikke har omsorgspersoner i hjemlandet (Utlendingslovens §8-8). Denne tillatelsen kan ikke fornyes og danner ikke grunnlag for permanent oppholdstillatelse. Denne tidsbegrensede oppholdstillatelsen følger umiddelbart etter avslag på en asylsøknad, og heller ikke denne tillatelsen kan man søke spesifikt om. Denne midlertidige tillatelsen ble en del brukt i 2016 og 2017; ved inngangen til 2017 var det rundt 320 ungdommer med en slik tillatelse, og ved inngangen til 2018 var det rundt 180. Til sammenligning var det ved inngangen til 2019 og 2020 henholdsvis bare 3 og 2 ungdommer mellom 16 og 18 med slik midlertidig tillatelse.

Andre regulariseringstiltak i Norge

I Norge har man i liten grad lagt til rette for regulariseringsordninger som gir langvarig opphold og flere rettigheter. Det har vært bevisst politikk at man ønsker incentiver for at migrantene samarbeider om retur, og da har det vært oppfattet som lite hensiktsmessig å belønne de som klarer å unngå retur med oppholdstillatelse. Likefullt har Norge i nyere tid i to omganger gjennomført engangsløsninger som har gitt opphold til spesifikke grupper asylsøkere med avslag som har vært lenge i landet. Første gang var i 2014. Da fikk lengeværende barn, og deres familier (definert som barn som hadde blitt boende i tre år eller mer etter levert asylsøknad) mulighet til å søke om opphold. Høsten 2021 ble det også åpnet i en seks måneders periode for at eldre, lengeværende asylsøkere med avslag⁶ kan søke om opphold i Norge.

⁵Sur place betyr på stedet, og brukes når utlendinger som i utgangspunktet ikke har rett på flyktningstatus, utfører handlinger i Norge som fører til fare for forfølgelse ved retur til hjemlandet.

⁶Definert som personer som har oppholdt seg i Norge i over 16 år etter at asylsøknaden ble innlevert, og som vil ha en samlet alder og oppholdstid på minst 65 år 1 oktober 2021.

Det er estimert at rundt 50 personer vil kunne få opphold på dette grunnlaget.

I den politiske debatten i Norge, har regularisering av irregulære migranter først og fremst vært knyttet til asylsøkere med avslag, og de regulariseringstiltakene som har vært gjennomført har bare vært for grupper som har vært forstått som sårbare. Mens mange andre land har regulariseringmuligheter betinget av tilknytning til arbeidslivet og tilknytning til riket, og som ikke er knyttet direkte til asylinnvandring, finnes det ikke slike åpninger i den norske utlendingsloven.

En bevisst politikk for å gjøre det så lite attraktivt som mulig å leve som irregulær i Europa

Den norske politikken for å bekjempe irregulær migrasjon kan sies å være sentrert rundt tre hovedpilarer: For det første: en innvandringspolitikk som gir mulighet for lovlig innvandring i tråd med Norges interesser og forpliktelser, for turister, flyktninger, arbeidsinnvandrere og familiemedlemmer av personer med opphold i Norge. For det andre, som vi har beskrevet over: en effektiv returpolitikk for personer som ikke har rett til å oppholde seg i Norge, med vekt på assistert retur. Og sist, men ikke minst: føres en politikk som i den grad det er mulig, fjerner insentiver for migranter til å bli i Norge hvis de ikke har oppholdstillatelse. En ekskluderende arbeidsmarkeds- og velferdspolitik er et sentralt element i

denne politikken; de får ikke ta arbeid, får ikke sosiale ytelser⁷ og får bare begrenset tilgang til helsehjelp. Når irregulære migranter lever vanskelige liv i Norge er det en del av en villet politikk ment som et insentiv for at de selv skal returnere til sitt hjemland, og for å gjøre det lite tiltrekkende for andre å komme til landet.

De tre pilarene i den norske migrasjonspolitikken er avhengige av hverandre for å kunne fungere godt. Uten et system som sikrer beskyttelse for de som flykter fra forfølgelse og konflikt, vil en effektiv returpolitikk og en streng velferds- og arbeidsmarkedspolitikk oppleves som illegitim og brutal. Og uten returpolitikk og et arbeidsmarked som gjør det vanskelig å forsørge seg selv uten lovlig opphold, vil personer som ikke har krav på beskyttelse i Norge, ha så sterke insentiver for å bli at det blir krevende å få til assisterte returer.

Dersom vi sammenligner Norge med andre land i Europa, er antallet irregulære migranter som oppholder seg i Norge over lengre perioder lavt, og mye tyder på at dette er et resultat av en bevisst politikk for å gjøre det vanskelig å klare seg her uten lovlig opphold gjennom strenge restriksjoner på tilgang til velferdstjenester og arbeidsmarked. Dette kommer med en pris. De som velger å bli boende til tross for at de ikke har lovlig opphold har få rettigheter.

⁷ De som har fått avslag på sin asylsøknad har mulighet til å bo på mottak og vil da motta begrensede ytelser fra UDI. Personer som ikke har søkt om asyl kan få støtte til livsopphold etter forskrift om sosiale tjenester for personer uten fast bopel i Norge, men for å få slik støtte kan det stilles krav om at de aktivt bidrar til å legge til rette for retur til hjemlandet.

Prosjektet

Dette notatet bygger på EMN rapporten Responses to long-term irregularly staying migrants – practices and challenges in the EU and Norway (European Migration Network 2021), samt det norske bidraget til denne studien. Det norske bidraget ble utformet av Fafo i samarbeid med representanter fra UDI.

Forskerne

Dr. Guri Tyldum er sosiolog og forsker på Fafo. Hun er migrasjonsforsker og er særlig opptatt av å forstå migrasjonsbeslutninger, migrasjonsstrømmer og konsekvenser av migrasjon: for migranter, opprinnelsesland og mottakerland. Hun har ofte skrevet om ulike sårbare grupper i migrasjonsprosessen, inkludert irregulære migranter.

Fafo

Forskningsstiftelsen Fafo er et uavhengig forskningsinstitutt med mål om å utvikle kunnskap om deltakelse, levekår, demokrati, utvikling og verdiskaping: nasjonalt og internasjonalt. Med et historisk utgangspunkt i norsk fagbevegelse, er Fafos aktivitet basert på å levere kritisk og handlingsorientert forskning om arbeidsliv, migrasjon og velferdspolitik til sentrale beslutningstakere og beslutningsprosesser nasjonalt og internasjonalt.