

**UTFORDRINGER I  
NORSK ASYLPOLITIKK  
2005-2009**



---

## INNHold

Innledning	2
FN som grunnlag for norsk asylpolitikk	3
Reformering av Utlendingsnemnda	6
Barns rettssikkerhet	8
En human behandling av ureturnerbare asylsøkere	12
Åpenhet og etterprøving	15
Rettssikkerhet for ofre for menneskehandel	18
48-timersprosedyren	19
Adgang til arbeidslivet	20

---

## INNLEDNING

Under Bondevik II-regjeringen gjennomgikk norsk asylpolitikk flere innstramninger enn under noen tidligere regjering. Mens de første par årene ble preget av viktige og nødvendige tiltak for å få kontroll over tilstrømningen av personer med grunnløse asylsøknader, ble politikken deretter preget av tiltak mot asylsøkere med legitime grunner for å søke asyl i Norge. På flere områder har det funnet sted en alvorlig svekkelse av asylsøkeres rettssikkerhet.

Ap, SV og Sp har tidligere stemt mot enkelte av Bondevik II-regjeringens innstramninger og har sagt at disse følgelig vil bli reversert. Det er imidlertid flere viktige spørsmål som det gjenstår for Stoltenberg-regjeringen å ta stilling til. Vi forventer at regjeringen vil nærme seg disse spørsmålene med en holdning preget av humanitet, ansvarlighet og åpenhet.

NOAS mener det er behov for flere konkrete tiltak for å etablere en human, rettssikker og rettferdig asylpolitikk. Vi ønsker her å rette fokus mot og foreslå konkrete tiltak i forhold til flere sentrale områder.

Et av de viktigste spørsmålene i stortingsperioden 2005-2009 vil være norsk asylpolitikks forhold til FN, spesifikt i hvilken grad Norge skal se seg forpliktet av anbefalinger og råd fra FNs høykommissær for flyktninger (UNHCR). At FN skal utgjøre grunnlaget for norsk asylpolitikk, har stor støtte i befolkningen. Flere viktige rettssikkerhetsmessige spørsmål vil være oppe til diskusjon, blant annet aspekter ved Utlendingsnemndas virkemåte, 48-timersprosedyren for grunnløse asylsøknader og utlendingsforvaltningens anvendelse av informasjon om asylsøkeres opprinnelsesland - og ikke minst asylsøkere og advokaters krav på innsyn i denne informasjonen. Grupper det vil være nødvendig å ha spesielt fokus på, er barn i asylsaker og såkalt ureturnerbare asylsøkere, hvor flere nå har vært i Norge i over ti år uten en løsning, og ofre for menneskehandel.

Både nedgangen i antallet asylsøkere generelt i Europa og kontrollen med tilstrømningen av personer med grunnløse søknader, innebærer at det finnes et visst handlingsrom i norsk asylpolitikk. Med dette handlingsrommet har den rød-grønne regjeringen anledning til å balansere de siste årenes mange kontrolltiltak med humanitet og rettssikkerhet. Den anledningen forplikter.

***Norsk Organisasjon for Asylsøkere (NOAS)***  
***November 2005***

## **FN SOM GRUNNLAG FOR NORSK ASYLPOLITIKK**

Norsk asylpolitikk har i løpet av de siste årene beveget seg stadig lenger bort fra de anbefalinger og råd som utgår fra FNs høykommissær for flyktninger (UNHCR) for vurdering av ulike grupper av asylsøkere. Samtidig har antallet overføringsflyktninger til Norge via FN blitt redusert. NOAS mener det er nødvendig å reversere denne utviklingen.

Det er derfor svært positivt at den rødgrønne regjeringen, i henhold til regjeringsplattformen, "vil føre en flyktningpolitikk som i større grad tar hensyn til anbefalingene fra FNs høykommissær for flyktninger (UNHCR)." Det gjenstår imidlertid å konkretisere hva dette betyr i praksis. NOAS mener at det må være en selvfølge for Norge igjen å basere asylpolitikken på FNs råd og anbefalinger.

### **Overføringsflyktninger**

Antallet overføringsflyktninger fra FNs leire ble i 2003 redusert fra 1500 i året til 750, og er etter sterkt press fra opinionen bare blitt hevet til 1000. Det er derfor svært positivt at den rødgrønne regjeringen, i henhold til regjeringsplattformen, vil "øke kvoten for overføringsflyktninger fra FN til i første omgang 1500."

### **Enkeltsaker**

Konkrete anmodninger fra FN-administrasjonen i Kosovo (UNMIK) til norske myndigheter om å ta ansvar for noen få alvorlig syke barn, er blitt avvist med fatalt utfall. Etter at en seks år gammel, alvorlig multihandikappet jente ble tvangsreturnert fra Norge til Kosovo, rettet UNMIK en anmodning til Utlendingsnemnda om å ta henne tilbake til Norge ettersom Kosovo manglet et forsvarlig behandlingstilbud. Anmodningen ble avvist. Hun døde kort tid senere, første nyttårsdag 2005. (Denne saken er grundigere omtalt i kapittelet om barns rettssikkerhet.) Vi vil spesielt utfordre den rødgrønne regjeringen til å forplikte seg på at slike tragedier ikke skal få gjenta seg. Vi oppfatter det som svært positivt at regjeringen, i henhold til regjeringsplattformen, vil "sørge for samsvar mellom FNs barnekonvensjon og utlendingsforvaltningen".

### **Generelle anbefalinger fra FN**

FNs anbefalinger for vurderingen av ulike grupper av asylsøkere brytes i et omfang som aldri tidligere har funnet sted i Norge. Høsten 2005 avviste Bondevik II-regjeringen en direkte anmodning fra FN om ikke å returnere noen til det krigsherjede Sør-Somalia. Selv om mange stadig får beskyttelse i tråd med FNs anbefalinger, brytes de samtidig på flere sentrale punkter overfor alle de større gruppene av asylsøkere. Vi vil i det følgende kort beskrive hvordan norsk asylpolitikk per i dag går på tvers av FNs generelle anbefalinger hva gjelder asylsøkere fra Somalia, Afghanistan, Tsjetsjenia, Irak og Kosovo.

## **Somalia**

*UNHCR Position on the Return of Rejected Asylum-Seekers to Somalia, januar 2004:  
UNHCR considers that persons originating from southern Somalia are in need of international protection and objects to any involuntary return of rejected asylum-seekers to the area south of the town of Galkayo.*

*UNHCRs henvendelse til den norske regjeringen av 9. august 2005:*

*...we wish to re-iterate our request that Norway will not forcibly return Somali nationals to southern and central Somalia until further notice...*

Selv om UNHCR anser at somaliere fra sørlige og sentrale områder har behov for internasjonal beskyttelse, avslås i overkant av 30 prosent av asylsøkerne fra disse områdene. Politiets Utlendingsenhet tvangsreturnerte i 2005 to personer til Sør-Somalia, selv om UNHCR "objects to any involuntary return". Både politiet og Bondevik II-regjeringen signaliserte at man hadde til hensikt å tvangsreturnere flere, selv om det var uklart hvor mange eller i hvilket tempo returene skulle finne sted.

## **Afghanistan**

Både UNHCR, Human Rights Watch og Amnesty International har uttrykt at det bør utvises forsiktighet med å returnere asylsøkere til Afghanistan, og særlig med å henvise personer til et annet område enn de er fra og hvor de mangler tilknytning. UNHCR går spesifikt imot å returnere noen til områder de ikke er fra<sup>1</sup>. Til tross for dette henviser utlendingsforvaltningen en lang rekke personer til Kabul som aldri har vært der og er helt uten nettverk der, også unge og sårbare personer.

## **Tsjetsjenia**

*UNHCR Position regarding Asylum-Seekers and Refugees from the Chechen Republic, Russian Federation, oktober 2004:*

*Considering this situation and the lack of a genuine internal flight alternative within the Russian Federation for Chechens, UNHCR maintains the position that:*

*Chechens whose place of permanent residence was the Chechen Republic prior to their seeking asylum abroad should be considered in need of international protection...*

I strid med dette gir norske myndigheter i en del tilfeller avslag til personer under henvisning til at de kan søke tilflukt i andre deler av Russland. Dette er i klar strid med UNHCRs posisjon. For internflyktninger er det vanskelig å oppnå bostedsregistrering i andre deler av Russland, og dermed tilgang på grunnleggende livsbetingelser, som arbeid, utdannings- og helsetjenester.

---

<sup>1</sup>Det aktuelle posisjonsdokumentet er ikke offentlig, og kan derfor ikke siteres fra; UNHCRs posisjon i forhold til internt flukktalternativ for afghanere er imidlertid offentlig kjent.

## **Irak**

UNHCR Advisory regarding the return of Iraqis, september 2005:

*Recommends, if an asylum-seeker from Southern or Central Iraq is not recognized as a refugee, that he or she be granted some form of complementary protection in keeping with international human rights principles until such time as an improvement in the security situation and the overall absorption capacity makes return feasible.*

Norske myndigheter handler i strid med dette ved å avslå asylsøknader fra personer fra det sørlige Irak.

## **Kosovo**

Asylsøknader fra etniske minoriteter fra Kosovo avslås i mange tilfeller, med henvisning til internt fluktalternativ i Serbia. UNHCR (august 2004) fraråder slik praksis og viser blant annet til at:

*...persons originating from Kosovo who are forcibly returned from third countries to Serbia and Montenegro are not permitted to be registered as IDPs either in Serbia or in Montenegro. IDPs who do not hold an IDP identification card are consequently deprived of access to basic rights including but not limited to health, employment benefits, pensions, social insurance and accommodation.*

### **Hva mener nordmenn om FNs rolle i asylpolitikken?**

På oppdrag fra NOAS utførte TNS Gallup i september 2005 en meningsundersøkelse blant 1000 personer om den betydningen FN bør spille i norsk asylpolitikk. Nordmenn ønsker en kontrollert asylpolitikk, men undersøkelsen viser at de også ønsker en rettferdig asylpolitikk. Undersøkelsen stadfester at det store flertallet av den norske befolkning mener FN skal sette standarden.

**– Det er overveldende støtte i befolkningen for å ta imot flyktninger fra FNs leire gjennom den årlige flyktningskvoten. Bondevik II-regjeringen har redusert antallet fra 1500 til 1000. 37,1 % av de spurte mener kvoten bør forbli 1000, mens 42,3 % mener den bør økes.**

**- 57,6 % av de spurte mener at FNs vurderinger av hvilke grupper av asylsøkere som har behov for beskyttelse eller opphold på humanitært grunnlag, generelt bør følges. Bare 33,3 % mener at dette skal være helt opp til utlendingsmyndighetene.**

**- 67,7 % av de spurte mener at Norge bør følge FNs anmodning om å ta tilbake enkelte alvorlig syke barn som har blitt tvangsreturnert til Kosovo.**

#### **Tiltak:**

- Antallet overføringsflyktninger bør gradvis økes til 3000 per år.
- Konkrete anmodninger fra FN-organer må følges.
- FNs anbefalinger for vurderingen av asylsøkere må fullt ut respekteres av norske utlendingsmyndigheter.

## REFORMERING AV UTLENDINGSNEMNDA

Utlendingsnemnda (UNE) ble etablert i den hensikt å styrke rettssikkerheten for asylsøkere og andre utenlandske borgere. De viktigste nyvinningene var deltagelsen av legmedlemmer etter forslag blant annet fra organisasjoner, herunder NOAS, og adgangen for asylsøkere til å møte personlig for beslutningstakerne. Fem år etter UNEs opprettelse er det stor enighet blant organisasjonene som har foreslått medlemmer til UNE om at opprettelsen dessverre ikke har medført den tilsiktede styrkingen av rettssikkerheten.

Samtidig som vi i det daglige opplever god kontakt med UNEs nemndledere og saksbehandlere, anser vi at det er flere alvorlige problemer knyttet til UNEs virksomhet. Dersom UNE skal beholde sin eksistensberettigelse, mener vi det er nødvendig med flere grunnleggende reformer. Først og fremst må flere saker behandles i nemndmøte, hvor legmedlemmer deltar og asylsøkeren som hovedregel får møte personlig. Det forblir vår vurdering at en rekke av de sakene som medførte vårt ønske om en grundigere behandling gjennom opprettelsen av UNE, dessverre ikke gis en mer fullverdig behandling. Per i dag behandles kun én av fem asylsaker i et nemndmøte. Dette er den høyeste andelen gjennom de fem årene UNE har eksistert; det vanlige har vært ca. én av ti. Det er viktig å merke seg at såkalte grunnløse asylsøknader er holdt utenfor denne statistikken. Med andre ord blir fire av fem begrunnede klagesaker stadig avslått uten nemndmøte.

Eksempelvis behandlet UNE i 2004 kun 11 av mer enn 300 iranske asylsaker (i underkant av 200 klager og 120 omgjøringsbegjæringer) i et nemndmøte. Samme år behandlet UNE kun 9 av 360 etiopiske asylsaker i et nemndmøte. For å tydeliggjøre hva slags saker som avslås ved nemndleder alene, har NOAS utarbeidet en liste over tretti asylsøkere fra kun ett land - Etiopia - som alle har fått avslag av nemndleder alene, og hvor henimot alle er torturofre. Det samme regimet som utsatte dem for overgrep, sitter stadig ved makten.

Det er i denne sammenheng også naturlig å se hen til behandlingen av klagesaker i våre naboland. I Danmark blir alle ordinære asylsaker behandlet i et nemndmøte i Flygtningenævnet hvor asylsøkeren møter personlig. I Sverige blir Utlänningsnämnden nedlagt og klagebehandlingen overført til domstolsapparatet 31. mars 2006. I begge land er det en topartsprosess, hvor asylsøker og migrasjonsmyndigheter har status som motparter. Dette innebærer at asylsøkere stiller vesentlig svakere rettssikkerhetsmessig i Norge enn i våre naboland.

Vi mener også at det er et alvorlig rettssikkerhetsmessig problem at nemndmedlemmene regelmessig er med på å fatte vedtak i saker som de hadde ønsket mer tid til å sette seg inn i. Sakspapirer må derfor sendes ut til nemndmedlemmene i forkant av nemndmøtene. I dag møter nemndmedlemmer så sjelden at de ofte ikke får anledning til å tilegne seg tilstrekkelig innsikt i fagfeltet, og vi mener derfor også antallet nemndmedlemmer bør reduseres.

At NOAS høsten 2004 igjen foreslo legmedlemmer til UNE, er et vitnesbyrd om vår fortsatte støtte til UNEs potensial. Dersom nødvendige reformer ikke gjennomføres, vil NOAS imidlertid støtte nedleggelsen av Utlendingsnemnda til fordel for opprettelsen av uavhengige tribunaler.

**Tiltak:**

- Flere saker må behandles i nemndmøte, eventuelt gjennom en endring av utlendingslovens kriterier for behandlingsform.
- Sakspapirer må sendes ut til nemndmedlemmene i forkant av nemndmøtene.
- Antallet nemndmedlemmer bør reduseres, og nemndmedlemmene bør delta oftere.



## BARNES RETTSSIKKERHET

Asylsøkende barn, enten de kommer alene eller sammen med sin familie, utgjør en svært sårbar gruppe. Det er derfor avgjørende at deres rettigheter og behov i hvert enkelt tilfelle vurderes og imøtekommes på en presis og verdig måte i forbindelse med deres søknader om asyl.

Inkorporeringen av FNs Barnekonvensjon i norsk lov i 2003 var et viktig tiltak for å bedre barns rettssikkerhet i Norge generelt. Barnekonvensjonen etablerer en rekke viktige forpliktelser for Norges behandling av asylsøknader som omfatter barn, spesielt at hensynet til barnets beste skal være et grunnleggende hensyn (art. 3) og barnets rett til å bli hørt (art. 12).

To år etter inkorporeringen er det imidlertid stadig grunn til bekymring på flere områder. Det er etter vårt syn behov for flere grunnleggende reformer hva gjelder ivaretagelsen av barns rettigheter i forbindelse med vurderingen av asylsøknadene. Vi går nedenfor kort inn på de tiltakene vi i denne forbindelse mener er nødvendige.

### **Barnets rett til å bli hørt**

Det har lenge vært et problem at barn som kommer sammen med sin familie ofte havner i bakgrunnen av foreldrenes asylsøknader og i verste fall blir helt usynlige. Utlendingsdirektoratet har den senere tiden tatt viktige initiativ for å sikre barns rett til å bli hørt ved at flere barn over 12 år intervjues. Vi er likevel bekymret for at det stadig er vanlig at dette ikke skjer.

Retten til å bli hørt innebærer heller ikke bare retten til å få fortelle, den innebærer også at det man forteller, må lyttes til og tillegges vekt. Det forblir et problem at barnas rettigheter og interesser kommer i bakgrunnen i de faktiske vurderingene i vedtakene. Et tydeliggjørende eksempel er asylsøkere fra land hvor det er alminnelig at kvinner blir fengslet sammen med sine barn. Det er flere tilfeller hvor barn allerede har vært fengslet sammen med sine mødre. Det er også eksempler på barn som har opplevd at mødrene blir utsatt for seksuelle overgrep i fengselet. Avslagsvedtakene vurderer imidlertid kun risikoen for at moren kan bli fengslet igjen, uten noen referanse til at denne risikoen også omfatter barnet. En slik usynliggjøring av barnet bryter etter vårt syn klart med sentrale bestemmelser i Barnekonvensjonen, herunder barnets rett til å bli hørt.

#### ***Tiltak:***

- Barn over 12 år må normalt intervjues og deres behov for beskyttelse bli vurdert på eget grunnlag.

## Hensynet til barnets beste

Dersom det foreligger "sterke menneskelige hensyn" i en asylsak, kan utlendingsforvaltningen likevel avslå dersom det foreligger "innvandringspolitiske hensyn" som man mener må veie tyngre. De siste par årene har vi sett flere grove saker hvor hensynet til innvandringsbegrensning synes å ha vært enerådende, på bekostning av hensynet til barnets beste. Dette har også skjedd til tross for konkrete anmodninger fra FN-organer om hvordan barna bør behandles.

Norge har tvangsreturnert flere alvorlig handikappede barn til Kosovo til tross for at FNs høykommissær for flyktninger ber om at slike returer ikke må finne sted<sup>2</sup>. En åtte år gammel, hjerneskadet gutt, Dardan Daka, ble tvangsreturnert til Kosovo i november 2004 i strid med en direkte anmodning i hans sak fra FN-administrasjonen (UNMIK). Etter returen gjentok FN-administrasjonen sin anmodning, samtidig som de beholdt ham og hans mor i en form for varetekt mens de avventet den videre behandlingen. Igjen avsto Utlendingsnemnda. Mens Dardan før returen hadde et par epileptiske anfall om dagen, økte disse etter kort tid i både styrke og antall, og både hans bevegelsesevne og syn ble ytterligere svekket. Mer enn ett år etter tvangsreturen lider han stadig under mangelen på de epilepsimedisinene han trenger.

En seks år gammel, alvorlig multihandikappet jente, Gresa Korcaj, døde 1. januar 2005, bare noen måneder etter tvangsreturen. Norsk helsevesen hadde advart mot retur og dokumentert fare for mer smerter og "ytterligere psykisk retardasjon". De hadde også spesifisert flere situasjoner hvor fare for hennes liv ville oppstå og hvor hun ville trenge umiddelbar hjelp. Etter returen rettet FN-administrasjonen i Kosovo en direkte anmodning til Utlendingsnemnda om at hun måtte tas tilbake til Norge. Anmodningen ble avvist. Ettersom det ikke ble foretatt en obduksjon, er dødsårsaken ikke klarlagt. I sitt opprinnelige vedtak skrev nemnda: "Det er videre grunn til å trekke frem betydningen av innvandringspolitiske hensyn i en sak som dette, idet et positivt vedtak potensielt vil kunne få meget store virkninger." "Det er i ovennevnte vurdering særskilt sett hen til at vedtaket omfatter et lite barn uten at dette er tillagt avgjørende betydning."

Det strider klart både med våre internasjonale forpliktelser og med vårt samfunns grunnleggende verdier å la hensynet til innvandringsbegrensning gå på bekostning av alvorlig syke barn. Det finnes heller ikke noe grunnlag for å anta at det å innvilge disse barna opphold i Norge ville hatt store innvandringsmessige konsekvenser - barn med alvorlige lidelser har fått opphold i Norge før, uten at dette har medført en masseinnvandring av alvorlig syke barn.

---

<sup>2</sup> UNHCRs posisjonsdokument om asylsøkere fra Kosovo (årlige utgaver, siste utgave mars 2005): "Individuals in a particularly vulnerable situation may have special needs that should be taken into account in the context of return and particularly bearing in mind the inadequate standards of health care and social welfare institutions." En av de omtalte kategoriene er: "Severely handicapped persons (including their caregivers) whose well-being depends on a specialized support system not yet available in Kosovo". Anmodningen gjelder både voksne og barn.

Det er maktpåliggende med en tydelig markering fra ansvarlig politisk hold av det menneskesyn og de verdier som skal ligge til grunn i vårt møte med barn som søker asyl i Norge. Det må også etableres som et grunnleggende premiss at konkrete anmodninger fra FNs organer vedrørende asylsøkende barn vil bli fullt ut respektert av norske myndigheter.

**Tiltak:**

- Anmodninger fra FN-organer må følges.
- Barnets beste må i større grad tas hensyn til i utlendingsmyndighetenes vedtak.

**Lengeværende barnefamilier**

Et annet problem ved dagens situasjon er at noen barn blir boende i asylmottak i flere år, med den betydelige usikkerheten og frykten dette medfører, og til tross for at mottakene har en boligstandard tilpasset kortvarige opphold. Disse barna tilbringer per i dag store deler av sin oppvekst på mottakene, og det er ingen klare grenser for hvor lenge de kan være henvist til denne livssituasjonen.

Stortinget etablerte sommeren 2004 en engangsordning for barnefamilier som hadde vært i Norge i tre år, ut fra visse nærmere kriterier. Ordningen innebar at ca. 100 barnefamilier fikk opphold. Valget av en engangsordning ble rettfærdiggjort med at man i det videre skulle arbeide for å unngå at andre barn ville havne i en slik situasjon. Snart to år senere er det imidlertid klart at slike situasjoner stadig oppstår i enkelte saker.

Barneombudet har tatt til orde for en lovfestet rett til fornyet saksbehandling for barn som har sittet i mottak i mer enn tre år. Vi mener likeledes at det bør etableres en fast ordning hvor barnefamilier som stadig er i landet en viss periode - eksempelvis tre år - etter at de kom hit, bør gis ny behandling, med det utgangspunkt at opphold gis så lenge familien ikke har levd i skjul for norske myndigheter. Det følger av ordningen i 2004 at det dreier seg om et relativt begrenset antall personer.

Utlendingsforvaltningen har hatt som høy prioritet å få saksbehandlingstiden ned, og tre år bør i ethvert tilfelle være nok til å avgjøre søknaden og eventuelt besørge uttransportering. I de tilfellene hvor det av spesielle omstendigheter likevel ikke lar seg gjøre på tre år, er det vår klare vurdering at barna ikke må unngjelde for dette.

**Tiltak:**

- Barnefamilier som har vært i Norge i mer enn tre år må gis opphold.

### **Alderstestene for enslige mindreårige skal gjennomgås**

I 2003 gjeninnførte man alderstestene for asylsøkere som ved ankomst oppgir å være mindreårige. Bruken av disse testene har stadfestet at det er mange som ikke oppgir riktig alder. Det har imidlertid også fremkommet sterk kritikk mot testene fra medisinsk fagmiljø i Norge. Det fremgår med stor tydelighet fra faglig hold, både i Norge og i andre land, at alderstestene er upresise og må benyttes med klare sikkerhetsmarginer. Spesielt problematisk er det derfor at utlendingsforvaltningens anvendelse av testresultatene ikke alltid respekterer den til tider betydelige medisinske usikkerheten.

Det er vårt syn at anvendelsen av alderstester forutsetter en vesentlig større varsomhet enn tilfellet er i dag. Over to år etter at man gjeninnførte alderstestene, anser vi at det er behov for en gjennomgang av hvordan disse utføres og hvordan de benyttes av UDI og Utlendingsnemnda. Dersom alderstestene utføres og benyttes slik at barn feilaktig behandles som voksne, er dette åpenbart et meget alvorlig forhold som vil medføre brudd på flere av Barnekonvensjonens bestemmelser. Med mindre man etablerer og forholder seg til forsvarlige sikkerhetsmarginer, anser vi den fortsatte bruken av testene som klart uforsvarlig.

Redd Barna og NOAS vil i fellesskap utføre en undersøkelse av alderstesten, både med sikte på å stadfeste hva som vil være forsvarlige sikkerhetsmarginer og å undersøke i hvilken grad alderstestene forholder seg til slike marginer.

#### ***Tiltak:***

- Redd Barna og NOAS skal i fellesskap gjennomgå og vurdere bruken av alderstester for enslige mindreårige.
- Dersom forsvarlige sikkerhetsmarginer ikke respekteres, må alderstesten avskaffes.

### **Behov for kartlegging**

Vi mener at det bør foretas en nærmere kartlegging av norske utlendingsmyndigheters overholdelse av Barnekonvensjonens bestemmelser i forbindelse med søknader om asyl, spesielt barnets rett til å bli hørt og hensynet til barnets beste. En tilsvarende undersøkelse har aldri vært gjennomført, og synes desto mer naturlig som en oppfølging av inkorporeringen av Barnekonvensjonen. En slik undersøkelse bør gjennomføres av uavhengig fagekspertise.

#### ***Tiltak:***

- Det må gjennomføres en uavhengig, faglig evaluering av norske utlendingsmyndigheters overholdelse av Barnekonvensjonen.

## EN HUMAN BEHANDLING AV URETURNERBARE ASYLSØKERE

### Ordning for å legalisere oppholdet

Både Sverige og Danmark har bestemmelser om at ureturnerbare personer kan få oppholdstillatelse etter lengre tid hvor retur ikke har vært gjennomført. I Danmark kan det gis tillatelse etter 18 måneder etter avslag på søknad om asyl dersom det ikke er utsikter til at retur kan gjennomføres, med den forutsetning at asylsøkeren samarbeider om retur. I Sverige er det en presumpsjon for at oppholdstillatelse skal gis dersom retur ikke har blitt gjennomført i løpet av fire år, selv om unntak kan gjøres.

Det bør etter vår vurdering etableres en bestemmelse som tydeliggjør at dersom en person samarbeider om retur og det likevel ikke lar seg gjennomføre, har vedkommende krav på oppholdstillatelse. Slike tilfeller kan innvilges ut fra dagens praksis, men både asylsøkerne og myndighetene skulle være tjent med at dette tydeliggjøres; dette vil ikke minst ha en positiv signaleffekt med tanke på samarbeid om retur fra asylsøkerens side.

Det bør etter vår vurdering også etableres en bestemmelse som setter en klar grense for hvor lenge en person skal kunne oppholde seg i Norge før vedkommendes juridiske status regulariseres også dersom vedkommende ikke samarbeider. Også personer som har et endelig avslag på asylsøknaden vil i en del tilfeller ha en naturlig frykt knyttet til retur til hjemlandet. At man har fått avslag innebærer ikke at denne frykten er grunnløs, kun at norske myndigheter anser at risikoen ved retur ikke er stor nok til å utløse beskyttelse. I realiteten er det også enkelt å forstå hvorfor mennesker ikke returnerer frivillig til totalitære regimer som Etiopia og Eritrea. I noen tilfeller hvor norske myndigheter ikke er i stand til å tvangseffektuere et negativt vedtak, vil det dermed oppstå en fastlåst situasjon. Vi anerkjenner at den enkelte asylsøker har det primære ansvaret. Vi anser imidlertid at myndighetene har et mer overordnet ansvar for å løse slike fastlåste situasjoner, og at dette på et tidspunkt må tre inn.

UDI fremmet et konkret forslag om en slik ordning, utarbeidet i samråd med Norsk senter for menneskerettigheter ved Universitetet i Oslo, i april 2003. UDIs forslag var at opphold kan innvilges fem år etter endelig avslag dersom det ikke er tvil om identitet, og åtte år ved tvil. Vi siterer fra UDIs rapport om lenggeværende i mottak av april 2003:

*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. Disse må forstås slik at det etter en viss tid, er nødvendig med en ny grundig vurdering hvor man i større grad vektlegger nye momenter slik som: at vedkommende har skikket seg vel, slått rot og tilpasset seg et nærmiljø, etablert nære relasjoner, skaffet seg opplæring og utdanning, støttes av lokalmiljøet osv.*

Vi siterer videre fra UDIs tilhørende notat *Alternative ordninger, materielle regler med kommentarer*:

Det bærende synspunktet i forslaget til ny ordning er ønsket om å sette en tydelig grense for hvor lenge utlendingen bør kunne oppholde seg i Norge med trussel om uttransportering hengende over hodet, uten å få formalisert oppholdsgrunnlaget. Av hensyn til utlendingen selv tillegges det faktum at vedkommende har oppholdt seg her i lang tid, i en usikker situasjon og med svært begrensede rettigheter dermed i seg selv betydelig vekt i vurderingen av om vedkommende bør få oppholdstillatelse.

Vi viser også til at en slik ordning ble etterlyst av Den europeiske kommisjonen mot rasisme og intoleranse (ECRI) i dens rapport om Norge av 2003.

Med en femårsgrense åpner man opp for løsninger på fastlåste og sterkt belastende situasjoner, samtidig som man signaliserer at grensen er høy før Norge fraviker kravet om frivillig utreise. Med en femårsgrense vil man normalt ha vært her i sju år eller mer (når man tar saksbehandlingstiden med i beregningen). Dette er også en høyere grense enn i Sverige. Unntak kan gjøres for personer som har begått kriminelle handlinger.

Skulle man innføre en slik legaliseringsmekanisme per i dag, ville det kanskje være to-tre hundre mennesker som ville omfattes av den. Det ville således ikke være noe mer enn en moderat innrømmelse overfor de medmenneskelige verdier dette samfunnet er tuftet på. Det er også viktig å merke seg at man med en slik ordning alltid vil vite flere år på forhånd hvor mange som kan tenkes å omfattes av den. Dersom man plutselig skulle registrere en dramatisk økning i ankomsten av ureturnerbare asylsøkere, ville man ha fem år på seg til eventuelt å innskrenke ordningen.

**Tiltak:**

- Det bør stadfestes i lovverket at personer som samarbeider om retur, men som likevel ikke kan returneres, skal innvilges oppholdstillatelse senest ett år etter det endelige avslaget, med mindre det er på det rene at returproblemene snarlig vil la seg løse.
- Det bør etableres en ordning som tilsier at personer som ikke kan tvangsreturneres fem år etter endelig avslag på asyl, og hvor det ikke er tvil om identitet, normalt skal innvilges oppholdstillatelse.

### **Midlertidig arbeidstillatelse**

Visse grupper av ureturnerbare blir værende i Norge i en årrekke, og det synes gunstig at de gis anledning til å livnære seg selv, slik de hadde anledning til frem til 2003/2004. Vi er kjent med personer som har forsørget seg selv på denne måten i henimot ti år. Det er snakk om personer som man sjelden lykkes i å få til å forlate landet, og det synes da gunstig, både av hensyn til dem selv og av hensyn til det norske samfunnet, at de gis anledning til meningsfull, inntektsgivende aktivitet.

***Tiltak:***

- Asylsøkere som ikke kan returneres bør igjen innvilges midlertidig arbeidstillatelse.

## ÅPENHET OG ETTERPRØVING

### Partsinnsyn

En av konklusjonene fra den uavhengige evalueringen av Utlendingsnemnda (rhKnoff, 2003) var at utlendingsforvaltningens praksis for partsinnsyn må endres:

*Vi ser det som maktpåliggende at UNE legger om sin praksis når det gjelder partsinnsyn og uttalerett. Klager og advokat må få innsyn i interne bakgrunnsnotater om landsituasjonen og annet dokumentasjons- og faktamateriale sekretariatet bygger sine anbefalinger eller merknader på.*

Flere endringer har funnet sted, blant annet opprettelsen av en egen enhet for landinfo ([www.landinfo.no](http://www.landinfo.no)) og en viss økning i publiseringen av utlendingsforvaltningens rapporter fra egne faktasøkende reiser. Likevel forblir det alminnelig at asylsaker avgjøres på bakgrunn av faktainformasjon som ikke er kjent for asylsøker og advokat. Dette innebærer en så alvorlig innskrenkning i asylsøkeres rettssikkerhet at rhKnoff påpekte at vedtak fattet under slike omstendigheter kan være ugyldige. Det er derfor behov for mer gjennomgripende tiltak for å bringe utlendingsforvaltningens praksis for partsinnsyn på linje med kravene i forvaltningsloven.

### Etterprøving av landfaglige vurderinger

Det har aldri blitt gjennomført en uavhengig gjennomgang av utlendingsforvaltningens landfaglige risikovurdering i asylsaker. De få uavhengige gjennomganger som har vært gjennomført på asylfeltet i Norge, har begrenset seg til juridiske eller prosedyremessige problemstillinger, uten at uavhengig landekspertise har blitt trukket inn. Vi anser dette som svært uheldig. Utlendingsmyndighetene bør tvert om se sin interesse i å få regelmessige innspill og eventuelt kritiske merknader til de vurderinger de har foretatt seg knyttet til de ulike opprinnelseslandene.

Vi anser at en slik gjennomgang vil være et svært viktig tiltak for å styrke rettssikkerheten for asylsøkere i Norge. Dersom det er slik at det begås feil i vurderingen av fakta og risiko, er det åpenbart i myndighetenes interesse at dette avdekkes, for å unngå at mennesker returneres til fare. Vi mener at en slik gjennomgang bør gjennomføres av, eller som et minimum med deltagelse fra, uavhengig landekspertise ved norske undervisnings- og forskningsinstitusjoner. Faktum er at undervisnings- og forskningsinstitusjoner besitter en betydelig landkompetanse som per i dag ikke benyttes i den grad det ville være naturlig. NOAS anser at slike gjennomganger i første omgang bør gjennomføres for Somalia, Etiopia og Iran. Vi går nedenfor kort inn på forhold knyttet til de ulike landene.



## **Somalia**

Det fremgår av FNs høykommissær for flyktninger (UNHCR) sitt posisjonsdokument om somaliske asylsøkere (se ovenfor) at UNHCR motsetter seg enhver ufrivillig retur til det sørlige Somalia. På denne bakgrunn er vår overordnede anmodning til den nye regjeringen at man ikke gjennomfører tvangsreturer til Somalia.

Det fremgår imidlertid også at UNHCR anser at somaliere har behov for "internasjonal beskyttelse". Dette tilsier at de faktisk også bør innvilges beskyttelse/opphold. På dette grunnlag vil vi be om at man foretar en gjennomgang av vurderingen av somaliske saker, blant annet for å stadfeste om man i de saker som blir avslått, har tilstrekkelig grunnlag for avslag når dette strider så klart mot UNHCRs anbefalinger. Det er også et moment at den faktamessige vurderingen av somaliske asylsøkere ofte kan være svært vanskelig og kompleks, på grunnlag av et ujevnt og ofte usikkert informasjonstilfang. Også den omstendighet at faktasøkende reiser normalt har gått til nabolandene eller til de nordlige områdene, simpelthen fordi det er for risikabelt å reise inn i det sørlige Somalia, medfører en usikkerhet i vurderingene som tilsier at en slik etterprøving synes hensiktsmessig og tilrådelig.

## **Etiopia**

Norske forskere som har gjennomgått et titalls etiopiske asylsaker har fremmet kritikk både av grunnleggende forutsetninger i vedtakene og av en rekke mer detaljerte forhold knyttet til landforståelsen og risikovurderingen i de enkelte sakene. Det er også motstridende synspunkter vedrørende en rekke grunnleggende, faktamessige spørsmål mellom NOAS' kilder og hva som legges til grunn i en rekke vedtak. Vi anser dermed at det ville være riktig å gjennomføre en mer helhetlig gjennomgang av den risikovurderingen som foretas av beskyttelsesbehovet for etiopiske asylsøkere enn hva forskningsmiljøene har vært i stand til å gjøre vederlagsfritt på NOAS' anmodning.

Vi er spesielt bekymret for vurderinger av kvinnelige asylsøkere som forteller at de har blitt utsatt for seksuelle overgrep fra politi, sikkerhetspoliti, militis eller fangevoktere. Mens utlendingsforvaltningen regelmessig avslår slike saker under henvisning til at det dreier seg om "kriminelle handlinger" og ikke forfølgelse, sier våre kilder meget klart at seksuelle overgrep inngår som en alminnelig og bevisst forfølgelsesform som det etiopiske regimet retter både mot kvinner som selv er aktive og mot ektefeller, døtre og søstre av politisk aktive menn. Gitt alvoret i disse sakene anser vi det som sterkt tilrådelig med en gjennomgang, for å få nærmere innspill til de vurderinger som foretas per i dag.

## Iran

Flere av de mest alminnelige asylansøkerne blant iranske asylsøkere har gjennom flere år vært omgitt av sterk diskusjon, også i offentligheten. Dette gjelder spesielt personer som frykter forfølgelse på grunn av seksuell orientering, kvinner som flykter fra kjønnsrelatert forfølgelse (blant annet tvangsekteskap og mishandling i ekteskapet) og personer som har konvertert fra islam til kristendommen, men også en del politiske saker. Denne sterke diskusjonen er i seg selv en viktig grunn til å innhente en faglig og helhetlig vurdering av praksis i forhold til disse ansøkerne.

Vi fremhever spesielt at mange av de asylsakene som har ligget til grunn for flere organisasjoners engasjement for å styrke rettssikkerheten for kvinnelige asylsøkere, er relatert nettopp til Iran. Vi forblir foruroliget over at til tross for en viss positiv utvikling, blir saker vi anser som svært alvorlige stadig avslått. En uavhengig gjennomgang av risikovurderingen av iranske asylsaker ville dermed også være et viktig tiltak i arbeidet for å styrke vernet for kvinnelige asylsøkere.

### **Tiltak:**

- Asylsøkere og deres advokater må gis fullt innsyn i alt faktagrunnlag.
- Det bør gjennomføres en uavhengig gjennomgang av utlendingsforvaltningens landfaglige risikovurdering i asylsaker.

## RETTSSIKKERHET FOR OFRE FOR MENNESKEHANDEL

Det har vært økende bevissthet om situasjonen for ofre for menneskehandel, og både norske myndigheter og organisasjoner arbeider aktivt for bedre å hjelpe kvinner som har blitt tvunget eller presset inn i prostitusjon av brutale, kriminelle nettverk. Det er imidlertid på det rene at man stadig mangler gode løsninger på flere viktige problemer.

Våre erfaringer tilsier at ofre for menneskehandel har et spesielt behov for fri rettshjelp i første instans uten behovsprøving, slik blant annet enslige mindreårige asylsøkere har det. Spesielt viktig i denne sammenheng er det at asylsøknaden kan stå i direkte sammenheng med kvinnenes mulighet til å unnsnippe nettverket. Det er også viktig at de får ekstra tid til å forberede seg til intervjuet, spesielt i lys av deres ofte traumatiske opplevelser og deres frykt for myndighetsapparatet, og at de deretter får hjelp til å gjennomgå intervjurapporten. NOAS' informasjonsprosjekt på Tanum transittmottak prioriterer å gi grundig oppfølging til ofre for menneskehandel, men mange har et klart behov for en mer inngående individuell oppfølging over lengre tid.

Et annet problem når det gjelder rettssikkerheten til ofre for menneskehandel, er behandlingen etter Dublin II-forordningen. Myndighetene må i hvert tilfelle konkret vurdere om det er forsvarlig å sende ofre for menneskehandel til et annet Dublin-land, spesielt dersom kvinnen har vært utsatt for menneskehandel eller tvangsprostitusjon i det aktuelle Dublin-landet.

For det første anser NOAS at når UDI blir kjent med at en asylsøker kan være et offer for menneskehandel, må asylsøkeren intervjues selv om hun er i Dublin-prosedyren. For det andre må man grundig vurdere risikosituasjonen ved en eventuell overføring til Dublin-landet, spesielt mulighetene for å få reell og adekvat beskyttelse fra myndighetene der. Det er klart at enkelte Dublin-land skiller seg sterkt ut når det gjelder evnen til å gi adekvat beskyttelse til ofre for menneskehandel, og i en del tilfeller vil kvinnene kunne få langt bedre beskyttelse i Norge enn i det aktuelle landet (dette kan eksempelvis gjelde Spania, Polen, Tsjekkia, Italia, Hellas). Dersom dette, ut fra en individuell vurdering, er tilfelle, bør norske myndigheter velge å realitetsbehandle saken i Norge.

### **Tiltak:**

- Ofre for menneskehandel bør gis fri rettshjelp i første instans uten behovsprøving.
- Man må i hvert tilfelle konkret vurdere om det er forsvarlig å overføre ofre for menneskehandel til et annet land i henhold til Dublinforordningen, avhengig av både risikoen ved å oppholde seg der og muligheten for å få reell beskyttelse.

## 48-TIMERSPROSEDYREN

Mens det i perioden 2001-2003 kom mange asylsøkere til Norge som hadde grunnløse asylsøknader, er dette nå et stort sett tilbakelagt stadium. Samtidig er risikoen for at Norge igjen vil oppleve en større tilstrømning av grunnløse søknader langt mindre, dels fordi flere av de aktuelle landene nå er med i EU, dels fordi den norske forvaltningen har etablert rutiner for å håndtere slike situasjoner mer effektivt.

NOAS har hele tiden støttet en prioritert og hurtig saksbehandling for personer med antatt grunnløse søknader, så lenge nødvendige rettssikkerhetshensyn ivaretas. Vi har heller ikke gått imot at man kan ha en hurtigprosedyre for antatt grunnløse søknader. Vi er imidlertid kritiske til hvordan denne prosedyren er utformet per i dag. Den såkalte 48-timersprosedyren gir etter vår vurdering for stramme rammer. Etter ankomst risikerer asylsøkerne verken å få hvile eller spise før de blir intervjuet. De mottar informasjon fra NOAS, men har svært liten tid til å sette seg inn i hva som forventes av dem, spesielt til å forberede seg til intervjuet, og de har begrenset anledning til å respondere på avslaget. Det er også svært vanskelig for organisasjoner, herunder NOAS, å yte rettshjelp innenfor så korte frister.

Det er viktig å huske at selv om det er snakk om personer som antas å ha grunnløse søknader, er dette kun basert på deres nasjonalitet. Noen vil likevel ha en asylsak som kan være relevant ut fra Flyktningkonvensjonen. NOAS' erfaring fra samtaler med asylsøkerne i denne prosedyren, er også at en del fremstår som sårbare og ressursvake. Desperasjonen som fikk dem til å søke asyl kan være ekte, selv om grunnene juridisk ikke er relevante eller sterke nok. Det er derfor viktig at disse menneskene møtes på en ryddig og verdig måte, selv dersom de viser seg ikke å ha behov for beskyttelse under Flyktningkonvensjonen.

NOAS anser at en tidagersprosedyre vil oppnå det samme formålet, samtidig som dette vil medføre et akseptabelt nivå av rettssikkerhet.

**Tiltak:**

- Dagens 48-timersprosedyre for personer med antatt grunnløse asylsøknader bør erstattes av en tidagersprosedyre.

## ADGANG TIL ARBEIDSLIVET

Tilgangen på relevant og meningsfylt arbeid er trolig den viktigste integreringsmessige faktoren for flyktninger og innvandrere som skal etablere seg i Norge. I Norge er 69 % prosent av befolkningen i alderen 16-74 år sysselsatt. Erfaringen fra de siste 15 år tilsier at det vil ta minst 6 år før en tredjedel av flyktingene (dvs. overføringsflyktninger og personer som har fått opphold etter asylsøknad) som bosettes i norske kommuner i år er i arbeid, og minst 8 år før halvparten er sysselsatt. Sagt med andre ord ville det vært over 30 000 flere personer i arbeid i Norge hvis sysselsettingen blant flyktninger var den samme som i befolkningen totalt sett. (Kilde: Statistisk sentralbyrå).

Til sammenligning er sysselsettingen blant flyktninger i USA på samme nivå som andelen sysselsatte i hele befolkningen (67 %) allerede etter 3 års botid. Dette er tilfelle på tross av at USA, i motsetning til Norge, ikke vurderer den enkeltes potensial for integrering når det avgjøres hvem som skal tas inn på den årlige kvoten for overføringsflyktninger, det er kun beskyttelsesbehovet som legges til grunn.

Årsakene til den lave graden av sysselsetting blant flyktninger i Norge er blant annet at staten bosetter mange i kommuner hvor det ikke er tilgang på arbeid, og at arbeidsgivere generelt ser ut til å vegre seg mot å ansette innvandrere.

Det er behov for å kvalifisere ufaglærte flyktninger og innvandrere, og legge bedre til rette for at eksisterende utdanning kan utnyttes på det norske arbeidsmarkedet. Eksempelvis kan stipendordninger for utdanning innenfor yrkesområder med underskudd på arbeidskraft være en måte å gi bedre grobunn for sosial mobilitet blant flyktninger og innvandrere.

### **Tiltak:**

- Bosetting av flyktninger må dreies bort fra kommuner uten behov for arbeidskraft til kommuner med behov for arbeidskraft.
- Kvalifiseringsarbeidet må styrkes. Eksempelvis bør det i større grad legges til rette for yrkesfaglige utdanningstilbud for flyktninger, med stipendordninger

[www.noas.org](http://www.noas.org)

---