

# Asyl i Norge

Årsrapport 2001

# Innholdsfortegnelse

<b>INNLEDNING .....</b>	<b>3</b>
-------------------------	----------

## **I. ASYL I NORGE .....**

<b>STATISTIKK .....</b>	<b>5</b>
ASYLSØKNADER .....	5
AVGJØRELSER I FØRSTE INSTANS (UTLENDINGSDIREKTORATET).....	5
AVGJØRELSER I ANDRE INSTANS (UTLENDINGSNEMNDA) .....	5
OVERFØRINGSFLYKTNINGER.....	6
ASYLMOTTAK OG BOSETTING I KOMMUNE .....	6
<b>VIKTIGE ASYLPOLITISKE SPØRSMÅL.....</b>	<b>6</b>
NORD-IRAK.....	6
KOSOVO.....	7
TORTUR .....	8
SITUASJONEN I UTLENDINGSDIREKTORATET .....	9
UTLENDINGSNEMNDAS FØRSTE VIRKEÅR .....	10
ÅPENBART GRUNNLØSE ASYLSØKNADER .....	12
KJØNNSRELATERT FORFØLGELSE.....	13
SCHENGENSAMARBEIDET OG DUBLINKONVENSJONEN.....	14
ASYL VS. OPPHOLD PÅ HUMANITÆRT GRUNNLAG.....	16

## **II. INFORMASJONSVIRKSOMHET OG JURIDISK BISTAND .....**

<b>JURIDISK BISTAND.....</b>	<b>18</b>
KJØNNSRELATERT FORFØLGELSE – NORD-IRAK .....	18
SEKSUELLE OVERGREP – BALKAN .....	19
HOMOFILI – IRAN.....	20
ETNISKE MINORITETER – ROMANIA .....	22
IDENTITETSPROBLEMATIKK – RWANDA.....	22
FAMILIEGJENFORENING.....	23
<b>INFORMASJONSVIRKSOMHET.....</b>	<b>23</b>

## **III. ORGANISASJONEN – OPPBYGNING OG RESSURSER.....**

GENERALFORSAMLING .....	25
MEDLEMSKAP.....	25
STYRETS SAMMENSETNING .....	25
LOKALLAG.....	25
VALGKOMITEEN .....	25
PERSONALE.....	26
SAMARBEIDSPARTNERE.....	26
ØKONOMI.....	26

# Innledning

Det er arbeidet med den enkelte asylsøkeren som har høyest prioritet i NOAS' virksomhet. Erfaringene fra dette arbeidet danner dermed også grunnlaget for våre initiativ og politiske utspill i forhold til flyktning- og innvandringspolitiske spørsmål.

Det daglige arbeidet i NOAS består i å gi generell informasjon samt råd og veiledning til enkeltpersoner, bistå asylsøkere ved å skaffe til veie dokumentasjon, sørge for kvalifisert advokathjelp, være vaktbikkje overfor myndighetene og generelt ivareta asylsøkernes interesser i asylprosessen. NOAS skal ved sin virksomhet bidra til at:

- Mennesker som er på flukt skal ha en reell anledning til å *søke asyl* i Norge.
- Asylsøkere får nødvendig *informasjon* om og *kjennskap* til asylprosedyren i Norge.
- Hver enkelt asylsøker får en *grundig behandling av sin søknad* om beskyttelse.
- Asylsøkerne får *oppfølging* gjennom oppholdsfasen i asylmottakene.

Dette innebærer kontakt med myndigheter, politikere, advokater, media og asylsøkere selv. Vårt arbeid påvirkes av den til enhver tid eksisterende internasjonale flyktningssituasjonen. I tillegg får nasjonale endringer innenfor feltet store konsekvenser for vårt arbeid. Omleggingene i utlendingsforvaltningen, særlig opprettelsen av Utlendingsnemnda 1. januar 2001, har medført et behov for økt oppfølging, ikke minst av nemndmedlemmene.

NOAS ble opprettet i 1984 som et svar på et udekket behov for individuell bistand og rådgivning overfor mennesker som kom til Norge og søkte om beskyttelse ved ankomst, de såkalte spontanflyktningene. Dette er stadig en hovedoppgave for NOAS. Behovet for juridisk rådgivning og bistand har knapt blitt mindre, i lys av at 2001 innebar en rekord i antallet asylsøkere i Norge. Enkelte områder har skilt seg ut som spesielt sentrale:

**Nord-Irak.** 2001 brakte ingen løsning for de vel 2000 kurdiske asylsøkerne fra Nord-Irak som i 2000 hadde fått midlertidige oppholdstillatelser uten rett til familiegjening. I mai ble det besluttet at de midlertidige tillatelsene ikke skulle fornyes, samtidig som NOAS, ved generalsekretær Morten Tjessem, var på vei tilbake etter en reise til Nord-Irak. I vår rapport fra reisen konkluderer vi med at kurderne har et generelt beskyttelsesbehov, i tillegg til at en rekke av de kurdiske asylsøkerne som har fått avslag i Norge også har et individuelt beskyttelsesbehov. Den uforutsigbare og uryddige behandlingen av kurderne medførte også et stadig sterkere psykisk press for en gruppe som i mange tilfeller har tunge opplevelser bak seg, også før ankomst i Norge. I juli begikk en kurdisk asylsøker selvmord.

**Kosovo.** Mange flyktninger fra Kosovo hadde returnert frivillig. Derimot var det også en stor gruppe igjen, i mange tilfeller personer som stadig fryktet forfølgelse i Kosovo, som tidligere hadde vært utsatt for grove overgrep og som derfor ikke ønsket å returnere, eller som ikke hadde noe å vende tilbake til. Samtidig som norske myndigheter ga opphold til en del, var NOAS kritisk til at UDI og Utlendingsnemnda ofte forholdt seg svært uforpliktende til anbefalingene fra FNs Høykommissær for flyktninger. Vi var også kritiske til myndighetenes forsøk på å få de Kosovo-flyktningene som fikk avslag av UDI til å returnere før klagebehandlingen – vi anså dette som en uheldig og unødvendig avslutning for den viktige innsatsen norske myndigheter gjorde da de hentet ut 6000 flyktninger fra Kosovo over luftbroen våren 1999.

**Tortur.** I forbindelse med en kurdisk asylsøker fra Syria uttalte UDI på Dagsrevyen (i november) at de var klar over faren for at asylsøkeren ville bli fengslet, men at tortur er "relativt", og at slag og spark i en fengselscelle ikke er tortur. I en replikk i Dagbladet skrev NOAS at UDI her tydeliggjorde "det som lenge har vært en del av arbeidsdagen for organisasjoner som arbeider med asylsøkere, at mange sendes tilbake til land hvor norske myndigheter vet at de risikerer overgrep." Amnesty International lanserte umiddelbart sin første globale kampanje mot Norge. Dette tydeliggjorde behovet for en revurdering av norsk praksis i forhold til torturfare, spesielt i arbeidet med en ny utlendingslov.

**Asyl.** Både i 2000 og i 2001 har NOAS arbeidet spesielt med problematikken knyttet til den svært lave innvilgelsen av flyktningstatus/asyl i Norge. Vi har i denne forbindelse foreslått at Utlendingsloven endres for å tydeliggjøre hvilke personer og grupper som har krav på asyl. Dette har spesielt blitt tatt opp i forhold til kjønnsrelatert forfølgelse. Videre har vi tatt til orde for at også dem som får opphold på humanitært grunnlag *fordi de har behov for beskyttelse* må gis en status som viser at det faktisk er snakk om nettopp *beskyttelse*, snarere enn humanitære grunner. Det er således svært gledelig at Kommunaldepartementet nå har bestilt en ekstern gjennomgang av forholdet i norsk praksis mellom asyl og opphold på humanitært grunnlag, og har signalisert, i mandatet til det utvalget som skal arbeide med en ny utlendingslov, at utvalget også skal ta stilling til denne grenseoppgangen.

**Integrering.** Bekjempelse av rasisme og fremmedfrykt er også en del av NOAS' mandat, og arbeid for å støtte opp under integreringen av de asylsøkerne og flyktningene som gis opphold i Norge. 2001 og begynnelsen av 2002 har i denne forbindelse gitt flere tunge erfaringer. Terrorangrepene mot New York og Washington har også gitt seg utslag overfor den norske minoritetsbefolkningen, som opplever å bli møtt med større skepsis enn før. I tillegg har de store motsetningene internt i enkelte av minoritetene kommet tydelig til uttrykk, herunder at tvangsmessig omskjæring og tvangsekteskap også finner sted i Norge. I vårt arbeid kommer vi i berøring med disse problemene først og fremst gjennom asylsaker hvor personer har flyktet fra fundamentalistiske grupperinger eller fra undertrykkende, konservative tradisjoner. NOAS har her påpekt at vi må vokte oss vel for å gjøre en nødvendig og sterk kritikk av foreldede anskuelser til en barrikadering av det norske samfunnet overfor den muslimske befolkningen. Samtidig er det nødvendig å gi dem som utsettes for disse praksisene, og dem som kjemper mot dem, all mulig støtte.

Årsrapporten er ment å skulle gi et dekkende bilde av NOAS' virksomhet, i tillegg til å belyse våre standpunkter i aktuelle flyktningpolitiske saker. I tillegg håper vi at rapporten kan være et bidrag til å dokumentere situasjonen og utviklingen i norsk asylpolitikk.

NOAS har utarbeidet et eget *Asylpolitisk program*, som er retningsgivende for vårt arbeid og som skal oppdateres hvert tredje år, og et *Asylfokus*, som oppdateres årlig. Disse kan fås ved henvendelse til sekretariatet, og er ellers tilgjengelige på vår hjemmeside, [www.noas.org](http://www.noas.org)

Norsk Organisasjon for Asylsøkere (NOAS), Oslo, 15. mars 2002

# I. Asyl i Norge

## Statistikk

### Asylsøknader

UDIs statistikk viser at i løpet av 2002 søkte 17 480 mennesker om asyl i Norge, mot 15 140 året før. Det gir en økning på 15,5 %, og innebærer at 2002 var det året med det høyeste antallet asylsøkere i Norge.

Av søkerne i 2002 var 894 personer enslige mindreårige, mot 545 i 2001.

De største gruppene som søkte asyl i 2002 var fra Jugoslavia (2460), Russland (1718), Irak (1624), Somalia (1534), Bosnia Hercegovina (810) og Afghanistan (786).

### Avgjørelser i første instans (Utlendingsdirektoratet)

332 personer, eller 2,2 prosent av dem som fikk sine asylsøknader realitetsbehandlet i 2002 ble anerkjent som flyktninger i henhold til FNs Flyktningkonvensjon av 1951 (de fikk "asyl"), det samme som i 2001.

I 2002 fikk 19,2 prosent opphold på humanitært grunnlag, mot 30,3 prosent i 2001. Over halvparten av dem som fikk opphold på humanitært grunnlag fikk det etter § 21.1 – flyktninglignende årsaker. Til sammenligning var den samlede innvilgelsesprosenten (både asyl og opphold på humanitært grunnlag) i 1999 på 46 %. I alt 9 066 asylsøkere fikk avslag på sin asylsøknad.

Totalt ble det i 2001 behandlet asylsøknader for 12 356 personer. Resten ble overført til annet land i henhold til Dublin-konvensjonen (3 766), eller sakene ble henlagt eller trukket (1 734).

### Avgjørelser i andre instans (Utlendingsnemnda)

I 2001 ble Utlendingsnemnda operativ som klageinstans for alle saker etter Utlendingsloven (asyl, visum, arbeids-/oppholdstillatelse, familiejenforening, utvisning). I løpet av 2001 behandlet UNE til sammen 6 007 saker, hvorav 4 407 var asylsaker.

UNEs statistikk viser at klageren helt eller delvis fikk medhold i 521 saker, dvs. i 8,7 % av sakene. Statistikken skiller ikke mellom ulike sakstyper. Det betyr også at statistikken ikke viser andelen asylsaker som ble omgjort.

## Overføringsflyktninger

I 2002 ble det innvilget 1 355 innreisetillatelser til overføringsflyktninger. Av disse ankom 1 216 i løpet av året.

## Asylmottak og bosetting i kommune

Ved utgangen av 2002 bodde 16 345 flyktninger og asylsøkere i norske asylmottak. I løpet av 2002 hadde 8 149 asylsøkere blitt bosatt i norske kommuner, etter å ha blitt innvilget beskyttelse/opphold, mot 6 899 personer året før. **Ventetiden på å bli bosatt i en kommune var i gjennomsnitt ni måneder etter innvilget oppholdstillatelse.**

*(Kilde dersom ikke annet er spesifisert: UDI.)*

# Viktige asylpolitiske spørsmål

## Nord-Irak

*I løpet av år 2000 ble vel 2 000 kurdere gitt midlertidige oppholdstillatelser uten rett til familiegjennforening. I mai 2001 ble det besluttet at disse oppholdstillatelsene ikke skulle fornyes. NOAS har vært svært kritiske til norske myndigheters behandling av denne gruppen. Etter en reise i Nord-Irak april-mai 2001, publiserte NOAS en rapport som konkluderte med at kurderne som gruppe har et generelt behov for beskyttelse, i tillegg til at en rekke av de asylsøkerne som har fått avslag i Norge også har et individuelt beskyttelsesbehov.*

Justisdepartementet vedtok 25. februar 2000 at de irakiske asylsøkerne som fikk avslag på asyl og opphold på humanitært grunnlag, skulle innvilges ett års oppholdstillatelse, såkalt MUF – midlertidig uten familiegjennforening). Tillatelsen ga således ikke anledning til familiegjennforening, og dannet ikke grunnlag for bosettingstillatelse. I mai 2001 avgjorde UDI at den midlertidige oppholdstillatelsen (MUF) ikke skulle fornyes.

Samtidig med dette foretok NOAS en reise til Nord-Irak for å gjøre en vurdering av årsakene til flyktningestrømmen fra området. Vår rapport konkluderte med at befolkningen i Nord-Irak stadig lever under frykten for ny invasjon fra Saddam Husseins styrker, og faren for sammenbrudd i våpenhvilen mellom PUK og KDP (de kurdiske selvstyrepartiene). De erfaringer befolkningen har med overgrep begått av regimet i Bagdad på den ene side, og rivaliseringen mellom partiene i det kurdiske selvstyreområdet på den annen, har ført til at folk forlater området og søker sikkerhet i utlandet.

I henhold til FNs Flyktningkonvensjon er fravær av nasjonal beskyttelse en nødvendig forutsetning for retten til internasjonal beskyttelse. Selvstyremyndighetene i Nord-Irak har ingen internasjonalt anerkjent suverenitet over sitt territorium. Nasjonal beskyttelse i Irak er følgelig per definisjon beskyttelse fra irakiske nasjonale myndigheter. Befolkningen i Nord-Irak mangler utvilsomt nasjonal beskyttelse da erfaring har vist at regimet i Bagdad forfølger den kurdiske minoritet i likhet med andre etniske og politiske grupper i Irak. Flyktningene fra Nord-Irak har derfor et legitimt krav på internasjonal beskyttelse.

NOAS' erfaring er at alle de kategorier av forfølgelse som er beskrevet i asylintervjuer blant asylsøkere i Norge fra Nord-Irak faktisk finner sted i Nord-Irak: Forfølgelse av personer som på en eller annen måte representerer en trussel mot maktøverne, enten det dreier seg om PUK, KDP eller islamister. I den grad utlendingsforvaltningen hevder at det for eksempel ikke skjer forfølgelse fra islamister, er dette i strid med praksis ved FNs Høykommissær for flyktninger (UNHCR) sitt kontor i Damaskus. Den viktigste årsak til at UNHCR Damaskus gir beskyttelse er nettopp forfølgelse fra islamister.

Intervjuene av denne gruppen ble gjort på et tidspunkt da både intervjuerne (politiet) og asylsøkerne trodde at irakiske asylsøkere ville få opphold i Norge. En forsvarlig gjennomgang av den enkeltes beskyttelsesbehov bør forutsette en ny gjennomgang av asylsøknadene fordi kvaliteten på intervjuene etter vår erfaring ikke imøtekommer behovene for en grundig og forsvarlig vurdering.

Dette problemet ligger dermed stadig til grunn også for Utlendingsnemndas behandling av disse sakene. Utlendingsnemnda har i så måte gjort samme vurdering av asylsøknadene fra nord-irakere som Utlendingsdirektoratet. Vår erfaring med Utlendingsnemndas behandling av disse sakene etterlater, i likhet med Utlendingsdirektoratets, et inntrykk av manglende innsikt i den politiske og menneskerettslige situasjonen i området, jf. UNHCRs praksis.

Myndighetenes uforutsigbare praksis overfor denne gruppen har også medført et sterkt psykisk press. I juli tok en kurdisk asylsøker sitt liv. I følge sin redegjørelse til norske myndigheter arbeidet avdøde for Iraqi National Congress (INC) i Nord-Irak, som aktivt motarbeider Saddam Husseins regime. På grunn av intern strid i Nord-Irak evakuerte USA høsten 1996 6000 hjelpearbeidere og INC-sympatisører. Avdøde forsøkte å bli værende i Nord-Irak, blant annet av hensyn til sin familie, og levde i skjul til dette ikke lenger var mulig. I Norge fikk han avslag på sin søknad om asyl, og var dermed blant dem som i 2000 fikk midlertidige oppholdstillatelser. NOAS deltok i arrangementet av en minnemarkering foran Stortinget.

NOAS har gjennom hele 2001 prioritert arbeidet med denne gruppen asylsøkere. I forbindelse med et valgseminar med ledende politikere i forkant av stortingsvalget, ble saken grundig diskutert. Både Krf, Venstre, Sp og SV gav da uttrykk for at denne gruppen asylsøkere har blitt behandlet for restriktivt og at man nå bør finne en mer varig løsning. Det lengre en slik løsning utsettes, det vanskeligere blir situasjonen for en gruppe asylsøkere som ofte hadde tunge erfaringer bak seg, allerede i forkant av ankomsten til Norge.

## **Kosovo**

*Mens mange av flyktingene fra Kosovo som ble hentet ut på luftbroen våren 1999 hadde reist hjem frivillig, var det flere som hadde grunner til ikke å vende tilbake, og som derfor søkte om asyl. NOAS var kritisk til at UDI og Utlendingsnemnda ofte forholdt seg svært uforpliktende til anbefalingene fra FNs Høykommissær for flyktninger. Vi var også kritiske til myndighetenes forsøk på å få dem som fikk avslag av UDI til å returnere for klagebehandlingen. Dette syntes å være en uheldig og unødvendig avslutning på den viktige innsatsen norske myndigheter har gjort for Kosovo-flyktingene.*

I april 2001 sendte flere organisasjoner, deriblant NOAS, et felles brev til statsråd Sylvia Brustad for å gjøre henne oppmerksom på flere kritiske punkter i forbindelse med gjennomføringen av returen av flyktingene fra Kosovo og behandlingen av asylsøknadene deres. Organisasjonene

meldte fra om brudd på anbefalingene fra UNHCR, og viste til at både personer tilhørende etniske minoriteter (albanere fra serbiske enklaver i Nord-Kosovo), kvinnelige forsørgere, traumatiserte personer og vitner til forbrytelser mot menneskeheten hadde fått avslag av Utlendingsdirektoratet. Videre var organisasjonene kritiske til norske myndigheters bruk av tilbakevendingsstøtten som et pressmiddel for å få flyktingene fra Kosovo til å reise tilbake før klagen er behandlet: "Det er all grunn til å reagere på at Kommunal- og regionaldepartementet benytter et økonomisk incitament for å utøve et press på flyktingene til ikke å benytte sin grunnleggende, lovfestede rett til en fullverdig klagebehandling."

I statsrådets svar på brevet fra organisasjonene forsvarer hun Utlendingsdirektoratets praksis og "legger til grunn at norske utlendingsmyndigheter, som tidligere, vil legge stor vekt på anbefalingene fra UNHCR".

I en kronikk i Aftenposten 31.7.2001, *Kosovoflyktinger – hjem til hva?*, tok Den norske Helsingforskomité og NOAS opp flere av de problematiske sidene ved returen av Kosovo-flyktingene. Vi påpekte de store problemene som stadig eksisterer i Kosovo, i forhold til både mangel på boliger, høy arbeidsledighet og en stadig ustabil sikkerhetssituasjon, spesielt etter at titusener av mennesker fra konfliktområder i Sør-Serbia og Makedonia hadde søkt tilflukt i Kosovo. Vi viste også til at UNHCR har gitt tydelig uttrykk for at sikkerhetssituasjonen i Kosovo er variabel, og at enkelte grupper stadig er utsatt. Vi skrev:

"Utlendingsdirektoratets behandling av asylsøknadene til flyktingene fra Kosovo overser i mange av enkeltsakene anbefalingene både fra UNHCR og UNMIK, samt de sterke menneskelige hensyn som norsk lov gir rom for." "Eksempelvis når det gjelder albanske flyktinger fra den serbiske enklaven Nord-Mitrovica er Utlendingsdirektoratets holdning at de skal sendes hjem fordi de er trygge i "søkerens nærområde", dvs. den albansk-dominerte sørlige delen av byen Mitrovica. Men om disse skriver UNHCR: "På det nåværende tidspunkt er slike returer hverken trygge eller holdbare ("neither safe nor sustainable"). Personer med hjem i et område hvor de utgjør en etnisk minoritet, vil sannsynligvis ikke kunne returnere til sitt hjemsted, og vil i stedet møte en situasjon som internt fordrevne og/eller med en velbegrunnet frykt for forfølgelse. På dette grunnlag bør de ikke under noen omstendigheter bli rådet eller presset til å returnere på dette tidspunkt."

UDIs statistikk for 2001 viser at 35 prosent av asylsøkerne fra Jugoslavia (herunder Kosovo) ble gitt enten asyl eller opphold på humanitært grunnlag, mens 65 prosent fikk avslag.

## **Tortur**

*En av de asylsakene som fikk stor oppmerksomhet i 2001, var en kurdisk aktivist fra Syria. I november tilkjennega UDI på Dagsrevyen at de var klar over faren for at kurderen ville bli fengslet, og at han i fengselet ville kunne bli sparket og slått. Underdirektøren i UDI anførte at tortur er "relativt", og at slag og spark i en fengselscelle ikke er tortur. Både Amnesty og NOAS hadde arbeidet med saken, og ba umiddelbart om en opprydding i norske myndigheters bemerkelsesverdige levtvinte forhold til asylsøkere som risikerer tortur.*

I en replikk i Dagbladet skrev NOAS at UDI her tydeliggjorde "det som lenge har vært en del av arbeidsdagen for organisasjoner som arbeider med asylsøkere, at mange sendes tilbake til land hvor norske myndigheter vet at de risikerer overgrep." Amnesty International lanserte sin første globale kampanje mot Norge. Som et svar på dette omgjorde Utlendingsnemnda sitt vedtak, og ga kurderen opphold på grunn av Amnestys kampanje. Nemnda skrev i sin pressemelding, under overskriften *Amnesty-aksjon utløste beskyttelsesbehov:*



"Etter flere oppslag i Dagsrevyen og en internasjonal brevaksjon fra Amnesty International innvilger Utlendingsnemnda (UNE) opphold på humanitært grunnlag til en syrisk kurder. Men ikke på grunn av at mannen og hans familie i utgangspunktet hadde behov for beskyttelse. UNE legger til grunn at et mulig beskyttelsesbehov først oppsto som en følge av den store offentlige eksponeringen Amnesty og media ga saken."

Samme dag fikk Amnesty og NOAS i hende en uttalelse fra FNs Høykommissær for flyktninger (UNHCR), som tydelig sa at *ingen kurdiske aktivister* bør returneres til Syria på grunn av faren for overgrep, med andre ord det motsatte av Utlendingsnemndas vurdering. Primo mars 2002 lå pressemeldingen fortsatt på UNEs hjemmeside. UNHCRs anbefaling er derimot ikke nevnt med et ord.

I replikken i Dagbladet tok NOAS også opp en annen sak, "en tamilsk asylsøker som venter på en operasjon ved Rikshospitalet som Utlendingsnemnda har besluttet at han ikke skal få. FNs Høykommissær for flyktninger har advart mot å returnere personer med synlige arr til Sri Lanka, fordi de risikerer arrestasjon og tortur. Dette er ikke til hinder for at Utlendingsnemnda vil returnere en mann som er tydelig halt. Dertil kommer det at asylsøkeren har fått operert flere nagler inn i beina, noe som vil gjøre ham svært sårbar overfor overgrep. Man sitter raskt igjen med det inntrykk at utlendingsmyndighetene jobber innenfor en helt egen virkelighet, hvor de fritt opererer med sine egne definisjoner av hva som er og ikke er tortur."

Dette viser at det er behov for en tydeliggjøring av forbudet mot å sende noen til et sted hvor de risikerer tortur, spesielt med tanke på arbeidet med en ny utlendingslov. NOAS anser at norske myndigheter i denne forbindelse bør bestille en uavhengig rapport om aktuelle internasjonale standarder for vurderingen av torturfare. I tillegg bør FNs Torturkonvensjon inkorporeres i norsk lov.

### **Situasjonen i Utlendingsdirektoratet**

*I løpet av 2000 og 2001 har det blitt stadig tydeligere at UDI har vært en institusjon under sterkt press. Ventetiden for alle sakstyper har steget langt forbi det akseptable. Asylsøkere må normalt vente ett års tid på vedtak; mange må vente 15-16 måneder og lengre. NOAS har tatt opp dette problemet ved en rekke anledninger, og har fremhevet at UDI må tilføres midler som svarer til oppgavene. En ekstern evaluering konkluderte med manglende lederskap og behov for omorganisering.*

Kommunaldepartementet gav i 2001 konsultentselskapet PricewaterhouseCoopers (PwC) i oppdrag å evaluere UDIs effektiviseringspotensiale. Rapporten, som ble lagt frem i august, konkluderte med at direktoratet bør omorganiseres med sikte på å få en mer fleksibel organisasjon. I hovedsak kunne dette ifølge PwC løses ved bedre utnyttelse av ressursene gjennom å sette saksbehandlere bedre i stand til å variere mellom ulike typer saker og gjennom i større grad å delegerer ansvar. Videre påviste PwC mangler i ledelsens løsning av sin rolle. På denne bakgrunn trakk direktør Petter Drefvelin seg fra sin stilling. Trygve G. Nordby, tidligere generalsekretær i Flyktningerådet, har blitt ansatt som ny direktør i UDI.

UDIs problemer med å takle saksmengden har naturligvis blitt forsterket av den sterke økningen i antallet asylsøkere. Det er naturlig å se denne økningen i sammenheng med Norges inntreden i Schengen-samarbeidet 25. mars 2001, men også med problemene med den lange saksbehandlingstiden i UDI, som har medført at personer som kanskje aldri forventet å få

søknaden innvilget, i det minste visste at de kunne benytte muligheten til å oppholde seg her mens søknaden ble behandlet.

I september 2001 lanserte UDI en ny struktur for mottakssystemet, også med tanke på gjennomføring av intervjuene. Asylsakene har blitt delt inn i tre kategorier, basert på land:

- Asylsøkere fra syv krigsherjede land betraktes som forventede innvilgelser. Dette gjelder Afghanistan, (Sør-)Somalia, Rwanda, Sierra Leone, Angola, Burundi og (det ikke krigsherjede) Libya. Til sammen utgjør disse syv landene ca. 11 prosent av asylsøkerne. Det må også bemerkes at det fra de siste fem landene til sammen kom ikke mer enn 134 asylsøkere i 2001.
- Forventede avslag. Dette gjelder de fleste østeuropeiske land.
- Ordinære saker, det vil si asylsøkere fra land som Irak, Iran, Sri Lanka, Etiopia, Eritrea, Sudan, og vel 35 andre land.

(Landene vil naturligvis flyttes mellom de ulike kategoriene når endringer i landene tilsier det; eksempelvis kan dette bli tilfelle med Afghanistan.)

Mens politiet – i det minste inntil videre – skal gjennomføre intervjuene av de to første gruppene, skal den siste gruppen stadig intervjues av UDI-medarbeidere.

Personer fra gruppen med forventede avslag som faktisk får avslag, vil bli overført til en egen stortransitt, hvor de skal vente på utsendelse. Disse vil dermed ikke, slik tilfellet er nå, bli inkludert i ulike integreringstiltak, som norskopplæring.

På grunn av dagens vanskelige situasjon, med et asylsystem som nærmest befinner seg i krise, har NOAS ikke motsatt seg dette systemet. Derimot har vi i tydelige ordelag advart både mot faren for at personer med et reelt beskyttelsesbehov innen gruppen med forventede avslag vil kunne bli oversett, og mot forholdene ved den nevnte utsendelsestransitten, hvor kombinasjonen av strenge sikkerhetstiltak og vissheten om forestående utsendelse vil legge et sterkt press på mennesker i en allerede vanskelig situasjon.

## Utlendingsnemndas første virkeår

*Utlendingsnemnda ble opprettet 1. januar 2001, og tok over Justisdepartementets oppgave som klageinstans i saker etter Utlendingsloven.<sup>1</sup> Nemnda ble opprettet for å skape tillit til selve prosedyrene for behandlingen av asylsøkeres og andre utenlandske borgers saker. Paradoksalt nok er det nettopp nemndas prosedyrer som i løpet av det første virkeåret har bidratt til mistillit, ved at sakene sjelden behandles med legmedlemmer og klageren til stede, og ved at nemnda kan se ut til å legge for liten vekt på rettsikkerhet i sin måte å arbeide på.*

NOAS har støttet ideen bak opprettelsen av Utlendingsnemnda siden forberedelsene startet i 1994, og har, sammen med tretten andre humanitære organisasjoner, foreslått nemndmedlemmer. I de sakene som behandles i et nemndmøte deltar alltid ett av disse nemndmedlemmene, i tillegg til et nemndmedlem som er foreslått av vekselvis Kommunaldepartementet, Utenriksdepartementet og Juristforeningen.

---

<sup>1</sup> Kommunal- og regionaldepartementet tok samtidig over som klageinstans for saker etter lov om norsk riksborgerrett (statsborgerskap).

Utlendingsnemnda ble opprettet for å styrke rettssikkerheten for asylsøkere og andre utenlandske borgere og for å bedre tilliten til utlendingsforvaltningen<sup>2</sup>. NOAS forventet ikke at nemnda ville innebære en total endring av saksvurderingen på utlendingsfeltet. Vi forventet heller ikke at vi ville være enige i alle vedtak fattet av nemnda. Derimot forventet vi at man ville la disse intensjonene komme til uttrykk, både i utarbeidelsen av prosedyrer og generelt i nemndas virke. Det er vår erfaring at dette dessverre ikke er tilfelle.

I 2001 ble bare 5,8 prosent av sakene avgjort i nemndmøte med personlig frammøte. 4,0 prosent av sakene ble behandlet i nemndmøte uten personlig fremmøte. Til sammenligning ble 50,7 prosent avgjort av nemndleder alene, og 39,5 prosent av de fast ansatte saksbehandlerne i sekretariatet. Sett under ett ble 8,7 prosent av sakene omgjort.

NOAS publiserte i november 2001 en kort rapport, *Behandlingsform i Utlendingsnemnda*, hvor vi går gjennom forarbeidene og loven, og enkelte konkrete eksempler. Rapporten konkluderer slik:

"Det vi har sett i løpet av denne perioden er dessverre at de sakene som faktisk medførte vårt ønske om en grundigere behandling gjennom opprettelsen av Utlendingsnemnda – eksempelvis komplekse saker, hvor sannsynlighets- og troverdighetsvurdering ofte står sentralt – i de fleste tilfeller *ikke* behandles med de prosedyremessige midler nemnda har til rådighet, men i stedet gis en forenklet behandling på nemndledernivå."

NOAS gjennomførte i desember 2001 observasjoner av åtte møter i Utlendingsnemnda. Det var vår generelle erfaring at nemndmøtene, med enkelte unntak, ble gjennomført på en ryddig og oversiktlig måte. Derimot synes de rettssikkerhetsmessige fordelene som klagerens og advokatens tilstedeværelse innebærer å bli begrenset av en rekke omstendigheter, blant annet:

- Klageren og advokaten har ikke innsyn i mange av de dokumentene som ligger til grunn for saksvurderingen, herunder de merknader og den vurdering som er utarbeidet av sekretariatet; dette innebærer at klageren og advokaten under møtet normalt vil være dem som vet minst om hvor saken står på det tidspunkt og at deres mulighet til å etterprøve nemndas arbeid i praksis dermed er ikke-eksisterende.
- De aspekter som diskuteres i klagerens og advokatens nærvær er stort sett begrenset til sakens faktiske omstendigheter, uten at juridiske spørsmål eller landforståelse blir berørt.
- Når klageren og advokaten er pålagt å forlate møtet, blir saksbehandleren normalt værende, for eventuelt å besvare ytterligere spørsmål fra nemndlederen og nemndmedlemmene, og dermed gi sine kommentarer og vurderinger.

Disse erfaringene blir presentert grundigere i en rapport som NOAS er i ferd med å utarbeide, i samarbeid med de andre humanitære organisasjonene, basert på skjemaer som har blitt sendt til advokater og nemndmedlemmer. Rapporten vil bli publisert i april 2002.

Erfaringene fra nemndas første virkeår etterlater således et inntrykk av alvorlige, og ofte unødige, rettssikkerhetsmessige mangler. Nemnda har dermed *potensielle* styrker som den ikke ser ut til å

---

<sup>2</sup> Se bl.a. Ot.prp.nr. 38 (1995-96), Innst.O.nr.24 (1996-1997), Innst.O.nr.42 (1998-1999).

benytte – man tar simpelthen ikke ut den rettssikkerhetsmessige gevinsten som kan og bør ligge i nemndas forutsetninger.

## Åpenbart grunnløse asylsøknader

*Behovet for effektivisering av det norske asylsystemet, ikke minst på bakgrunn av den store tilstrømningen av asylsøkere fra flere østeuropeiske land, har også medført en risiko for at asylsøkere med reelle asylgrunner kan bli oversett innen grupper hvor de fleste sakene er åpenbart grunnløse. NOAS og Kommunaldepartementet drøfter for tiden om NOAS kan ha en etterprovende rolle i denne forbindelse.*

For å kunne håndtere den store tilstrømningen av asylsøkere i 2001, ikke minst fra flere østeuropeiske land, iverksatte UDI en effektivisering av prosedyrene. Dette innebar både en forenkling av selve søknadsprosessen for personer som kom fra land UDI generelt anser som trygge (bortfall av egenerklæring og vesentlig forkortet intervju) og en prioritering av behandlingen av disse sakene.

Samtidig som NOAS har sett behovet for en slik effektivisering, har vi i vårt daglige arbeid sett eksempler på saker som vi mener, på grunn av de forenklede prosedyrene, ikke har fått en forsvarlig, individuell behandling. Det er først og fremst på denne bakgrunn at NOAS har stilt seg positive til eventuelt å ta på seg en rolle med etterprøving av UDIs vurderinger. Det er her også viktig at dagens klageordning ikke gir en tilfredsstillende etterprøving, siden det i disse sakene ikke gis utsatt iverksettelse og klagenes dermed behandles på forenklet vis etter at klagerne har måttet forlate landet. Dette innebærer at etterprøvingen er formell, ikke reell.

Dernest er det av betydning også for oss at den store tilstrømningen innebærer et uheldig press på asylinstituttet. Dette tilsier både en hurtig behandling av de sakene som trolig ikke hører innunder asylinstituttet, og en reell etterprøving.

En lignende ordning med etterprøving har lenge eksistert i Danmark. Denne ordningen danner også utgangspunktet for den foreslåtte ordningen i Norge.

### *NOAS' eventuelle rolle i prosessen*

Når Utlendingsdirektoratet anser at en søknad er åpenbart grunnløs, vil UDIs innstilling til vedtak forelegges NOAS. Dersom vi deler UDIs vurdering, avslås søknaden uten klagemulighet. Dersom NOAS er uenig med UDIs vurdering, og anser at søknaden bør gis en grundigere behandling, *vil søkerne få full klagerett og også få bli i landet mens klagen behandles.* I likhet med Dansk Flygtningehjelp skal vi ikke ta stilling til asyl- og oppholdsspørsmålet. Vi skal kun ta stilling til hvorvidt søknaden med rimelighet kan karakteriseres som åpenbart grunnløs, eller om den bør gis grundigere behandling via klageadgang.

I de sakene hvor NOAS ikke legger ned veto, vil vi gi UDI beskjed om dette, og UDI fatter et vedtak basert på sin innstilling. I de sakene hvor NOAS legger ned veto, vil vi gi en fyldig begrunnelse, som også skal angi hvilke momenter vi anser burde stå sentrale i klageomgangen, med tanke på advokaten, UDI og Utlendingsnemndas videre arbeid med saken.

NOAS vil forsøke å oppnå gjennomskinnelighet i vår vurderingsprosess ved å gjøre den landinformasjonen som ligger til grunn tilgjengelig på våre hjemmesider, og ved årlig å publisere

en rapport med gjennomgang av vår rolle i prosessen, med eksempler på enkeltsaker hvor vi har og hvor vi ikke har lagt ned veto.

NOAS' etterprøving vil, i likhet med Dansk Flygtningehjælp, eventuelt omfatte alle saker som UDI anser som åpenbart grunnløse. Vår etterprøving vil med andre ord ikke være begrenset til de landene som står på en liste for hastebehandling (først og fremst østeuropeiske land), men også saker fra andre land som UDI, etter en individuell vurdering, anser som åpenbart grunnløse.

Vi vil derimot ikke etterprøve de av UDIs vedtak som er av prosessuell art, det vil si overføringer i henhold til Dublinkonvensjonen eller til et annet trygt førsteland. Dette er også i overensstemmelse med ordningen i Danmark.

Dersom NOAS skal ta på seg denne oppgaven, vil det forutsette særskilte midler til stillinger i denne forbindelse.

### **Kjønnsrelatert forfølgelse**

*Kvinner som opplever forfølgelse som er spesielt relatert til deres kjønn, opplever ofte vanskeligheter med å få beskyttelse i Norge. Kjønnsrelatert forfølgelse har blitt anerkjent i prinsippet, men praksis henger stadig etter. Flere organisasjoner, deriblant NOAS, gikk i 2001 sammen for å be myndighetene om tiltak for å sikre at kvinners behov for beskyttelse sikres, først og fremst gjennom et tydeligere regelverk.*

Det har vært rettet dels sterk kritikk mot norske myndigheter for at kvinners asylgrunnlag ikke anerkjennes i praksis, til tross for at kjønnsrelatert forfølgelse er anerkjent som gyldig grunnlag for flyktningstatus både av FNs Høykommissær for flyktninger (UNHCR)<sup>3</sup> og av Justisdepartementets *Retningslinjer for nye asylkriterier*, av 13. januar 1998.

En av de sakene som vakte oppmerksomhet i 2001, var UDIs behandling av en fjorten år gammel bulgarsk jente, "Sofia", som ble kidnappet av mafiaen. Familien klarte å kjøpe henne fri ved å selge alt de eide, og flyktet straks deretter. Dersom de ikke hadde vært i stand til å betale, fryktet foreldrene at datteren ville bli solgt. I sitt vedtak gikk UDI så langt som til å anse saken som åpenbart grunnløs. UDIs vurdering ble også påtalt av Dagbladet på lederplass. Familien ble senere innvilget utsatt iverksettelse, og fikk dermed bli under klageomgangen.<sup>4</sup>

I et brev av mars 2001 til statsråd Sylvia Brustad fra Amnesty International Norge, Flyktningerådet, Den Norske Helsingforskomité, Norsk Forum for Ytringsfrihet, FOKUS, Helga Fastrup Ervik (Stipendiat, Universitetet i Oslo) og NOAS, skrev organisasjonene:

"Kjønnsrelatert forfølgelse har blitt anerkjent i prinsippet, men behovet gjenstår for en klarlegging av hva begrepet skal innebære. Det er nødvendig med en nærmere presisering av både hva kjønnsrelatert forfølgelse faktisk er, og når denne type forfølgelse er omfattende eller alvorlig nok til at man innrømmes beskyttelse i Norge. Vi viser i denne sammenheng til anmodningen fra FNs Høykommissær for flyktninger (UNHCR) om å utarbeide retningslinjer vedrørende kvinnelige asylsøkere, vedtatt i *FNs Høykommissær for Flyktnings (UNHCR) konklusjoner No. 73 (XLIV) 1993* –

---

<sup>3</sup> Se eksempelvis *Interpreting Article 1 of the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees*, Genève, april 2001.

<sup>4</sup> For andre eksempler på kjønnsrelatert forfølgelse, se *Juridisk bistand nedenfor (Homofili - Iran og Seksuelle overgrep - Balkan)*.

*Refugee Protection and Sexual Violence og No.87 (L) 1999 - General Conclusion on International Protection bokstav (n).*"

Organisasjonene anmodet norske myndigheter om å etablere et uavhengig organ som skal foreta en evaluering av Justisdepartementets retningslinjer fra 1998 i tråd med ett av tiltakene i Handlingsplanen for menneskerettigheter, og om å følge oppfordringen fra UNHCR om å utarbeide retningslinjer vedrørende kvinnelige asylsøkere. Ved behandlingen av St.meld. nr. 17 (2001-2001) *Asyl- og flyktningpolitikken i Norge* ble dette også tatt opp av Stortingets kommunalkomité, som i april 2001 besluttet å gå gjennom gjeldende regelverk for å sikre bedre vern mot kjønnsbasert forfølgelse.

I Kommunaldepartementets *Nyhetsbrev om norsk flyktning- og innvandringspolitikk*, Nr. 8. – 20. august 2001, 8. årgang, et spesialnummer om kjønnsrelatert forfølgelse, presenterte statsråd Brustad en serie med tiltak, blant annet at "Regelverket skal oppdateres for å synliggjøre at forfølgelse på grunn av kjønn kan danne grunnlag for asyl i Norge." og at "Regjeringen vil lyse ut et eksternt oppdrag om å vurdere grensegangen mellom asyl og opphold på humanitært grunnlag på grunn av behov for beskyttelse." Dette må betraktes som svært positive tiltak, som man må håpe vil nedfelle seg i en faktisk oppmykning av praksis overfor personer som søker om asyl på grunn av kjønnsrelatert forfølgelse.

## **Schengensamarbeidet og Dublinkonvensjonen**

*25. mars 2001 ble Norge tilsluttet Schengensamarbeidet. Som en del av dette samarbeidet inngår kriterier for hvilket land som har ansvaret for å behandle den enkelte asylsøknad. Overføringen av en tsjetsjensk kvinne og hennes tre barn fra Norge til Hellas i november 2001, tydeliggjorde problemene i dette samarbeidet. På grunn av Hellas' mangel på erfaring med tsjetsjenske asylsøkere og uforutsigbarheten i det greske systemet, anmodet NOAS og Den norske Helsingsforskomité om en stans i overføringene.*

Schengensamarbeidet innebærer blant annet at alle personer med oppholdstillatelse i Norge fritt kan bevege seg innenfor Schengenområdet (uten visum). En annen viktig del av dette samarbeidet er Dublinkonvensjonen, som etablerer kriterier for hvilket land innenfor Schengenområdet som skal behandle en asylsøknad, med en eventuell overføring fra det ene landet til det andre.

På den ene siden skal Dublinkonvensjonen garantere at enhver asylsøker skal få søknaden sin behandlet i ett land, for derved å unngå at noen blir sendt fra land til land uten at noen tar på seg ansvaret og uten at søknaden blir behandlet.

På den andre siden er kriteriene for hvilket land som skal behandle søknaden knyttet til immigrasjonskontroll: Det er det landet som har innvilget visum eller det landet asylsøkeren først passerte gjennom, som etter Dublinkonvensjonen har ansvaret for å behandle asylsøknaden. Dette innebærer naturligvis en henstilling til statene om å være varsomme med å utstede visum eller slippe asylsøkere over grensen. FNs Høykommissær for flyktninger har stilt seg avvisende til denne tenkningen.<sup>5</sup> UNHCR anser eksempelvis at det er "totalt upassende" ("wholly inappropriate") at et land man simpelthen har passert gjennom skulle ha noe særskilt ansvar. UNHCR påpeker at denne typen overføringer medfører en ytterligere byrde for mennesker på

---

<sup>5</sup> Se *Revisiting the Dublin Convention: Some Reflections by UNHCR in Response to the Commission Staff Working Paper*. UNHCR Genève, januar 2001.

flukt, og derfor bare bør foretas når asylsøkeren har nære og reelle tilknytninger til det landet man vurderer å overføre dem til.

Et annet moment er at Dublinkonvensjons-prosedylene innebærer at man har skapt et eget og omfattende stadium som kan ta opp til ti måneder, før man engang begynner å behandle søknaden om asyl.

Verken Dublinkonvensjonen eller utkastet til det nye EU-direktivet som skal erstatte den, tar hensyn til behovet for byrdefordeling, selv om man vet at det statistisk er flere tilbakeføringer til land som ligger stadig lengre sør, og mest til land som Spania, Italia og Hellas. Hensynet til integrering, familie, språk og kultur er nevnt i konvensjonen, men spiller i praktiseringen av regelverket ikke inn, selv om spesielt hensynet til integrering jo ville være av nytteverdi også for landene selv.

#### *Overføringen av tsjetsjenske asylsøkere til Hellas*

I november 2001 ble det kjent at en tsjetsjensk kvinne med tre barn hadde blitt fengslet ved sin ankomst i Hellas, etter å ha blitt overført fra Norge. Det formelle grunnlaget for overføringen var at hun hadde fått utstedt Schengenvisum av greske myndigheter, og at Hellas dermed hadde ansvaret for å behandle søknaden. I tillegg ventet vel 200 andre tsjetsjenere på overføring til Hellas.

Den norske Helsingforskomité og NOAS tok opp situasjonen med UDI, og ga uttrykk for vår sterke bekymring, både for asylsystemet i Hellas, for Hellas' manglende erfaring med tsjetsjenske asylsøkere (det hadde ikke tidligere vært tsjetsjenske asylsøkere i Hellas), og for de svært dårlige mottaksforholdene. I Hellas henvises de fleste asylsøkere simpelthen til å klare seg selv. Vi anmodet UDI om å ta kontakt med greske myndigheter med sikte på å få kvinnen og de tre barna ut av fengselet, og videre om å benytte sin mulighet til ikke å overføre flere tsjetsjenere til Hellas, i overensstemmelse med Dublinkonvensjonens artikkel 3 (4), som etablerer Norges rett til selv å behandle enhver søknad. Vi viste til tsjetsjenernes tunge bakgrunn, med tanke på den langvarige krigstilstanden i Tsjetsjenia, og til at Norge normalt gir personer innen denne gruppen opphold (med enkelte unntak). Vi viste også til at Norge statistisk trolig vil kunne overføre langt flere asylsøkere til andre land enn andre land samlet vil kunne overføre til Norge, og at Norge burde bruke dette som en anledning til fleksibilitet i ekstreme tilfeller. UDIs egen statistikk har senere bekreftet dette. I en artikkel i Dagsavisen 20.01.02 fremgikk det at "Siden 1. april i fjor har vi anmodet andre land om å overta 900 asylsøkere, men bare fått 165 slike anmodninger tilbake."

Den tsjetsjenske kvinnen og hennes tre barn ble sluppet ut av fengselet nyttårsaften 2001. De hadde da allerede fått avslag i første instans. Avslaget var standardmessig, uten referanse til hennes asylgrunnlag som tsjetsjener. I påvente av den videre behandlingen av hennes sak, stanset norske myndigheter i januar 2002 den videre overføringen av tsjetsjenske asylsøkere til Hellas. Etter at den tsjetsjenske kvinnen fikk opphold i klageomgangen, ble dette betraktet som en indikasjon på at greske myndigheters asylpraksis er i samsvar med Flyktningkonvensjonen, og UDI varslet at de ville gjenoppta overføringen. Vi påpekte i Dagsavisen at heller ikke dette vedtaket skal ha omtalt kvinnens asylgrunnlag som tsjetsjener, men kun de humanitære forholdene i denne særskilte saken, og at vedtaket med andre ord ikke utgjorde noe grunnlag for å vurdere hvordan Hellas vil behandle andre tsjetsjenske asylsøkere.

### *Overføringen av afghanere*

NOAS reagerte på at UDI fortsatte overføringen av afghanske asylsøkere til andre Dublinland mens krigen pågikk. Også i etterkant av krigen var det vårt inntrykk at mange afghanere var sterkt psykisk presset. Vi anmodet derfor UDI om å utvise en særdeles aktsomhet i overføringen. Afghanerne var den eneste gruppen, i tillegg til tsjetsjenerne, hvor NOAS rettet en slik anmodning til UDI.

### **Asyl vs. opphold på humanitært grunnlag**

*I 2001 var det bare 2,2 prosent av dem som fikk sine asylsøknader behandlet som ble anerkjent som flyktninger i henhold til FNs Flyktningkonvensjon av 1951 (som fikk "asyl"); i 2000 var tallet 1,0 prosent. Dette plasserer Norge i en helt egen kategori på bunnen av den europeiske asylstatistikken. Både i 2000 og i 2001 har NOAS arbeidet spesielt med denne problematikken, og har blant annet foreslått at Utlendingsloven bør endres for å tydeliggjøre hvilke personer og grupper som har krav på asyl.*

Norske myndigheter kompenserer delvis for den strenge asylpraksisen gjennom sine innvilgelser av oppholdstillatelser på humanitært grunnlag. I 2000 fikk 30,0 prosent av dem som fikk sine asylsøknader behandlet opphold på humanitært grunnlag. I 2001 var tallet 30,3 prosent. Dette innebærer likevel at Norge, når asyl og opphold på humanitært grunnlag sees under ett, er vesentlig strengere enn for eksempel Sverige og Danmark.

Det blir stadig brukt som et argument i debatten om norsk asylpolitikk at bare de vel 2 prosentene som innvilges asyl er "reelle" flyktninger, mens de som får opphold på humanitært grunnlag er en uensartet blanding av fattige og syke, som får opphold utelukkende på grunn av norske myndigheters naivitet. Dette er ikke bare en forenkling; det er det reneste oppspinn.

Hvis man ser på Utlendingsdirektoratets statistikk for 2000, fremgår det at ca. 80 prosent av dem som faktisk fikk opphold i Norge, være seg flyktningstatus/asyl eller opphold på humanitært grunnlag, kom fra tre land: Irak, Somalia og Afghanistan. Tallene for 2001 viser likeledes at ca. 70 prosent av dem som fikk opphold kom fra Irak, Somalia, Afghanistan og Kosovo. Dette er samtidig land som for oss først og fremst er kjent på grunn av sine problemer. Irak er stadig et av verdens strengeste og mest brutale diktaturer. Somalia har vært herjet av borgerkrig i over et tiår. I Afghanistan har man vekselvis opplevd både borgerkrig og diktatur. Krigen i Kosovo og dens grusomheter skulle likeledes vært godt kjent for de fleste.

Når UDI har valgt å gi opphold til disse, er det ikke av overdreven godhet eller blåøydhet. Det ville være helt uaktuelt for Norge, eller et annet vestlig land, å gjøre noe annet. Også FNs Høykommissær for flyktninger sine anbefalinger har her vært krystallklare, og det er ingen tvil om at Høykommissæren ville ha sperret opp øynene dersom Norge skulle ha forsøkt å returnere de asylsøkerne det her er snakk om. Om de får opphold i form av asyl eller opphold på humanitært grunnlag, er et sekundært spørsmål.

Også juridisk er angrepet på den humanitære oppholdstillatelsen uholdbart. I regi av FN og Europarådet har det blitt utarbeidet en rekke konvensjoner som har betydning i vurderingen av asylsøkere, herunder FNs Flyktningkonvensjon, FNs Torturkonvensjon, Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen, FNs Barnekonvensjon, FNs Kvinnekonvensjon og FNs konvensjon om beskyttelse av sivile i krigstid og dens protokoller. Alle disse inneholder artikler som kan ha betydning for vurderingen av asylsøknader. Derimot er det bare én av dem som gir



rett til flyktningstatus/asyl, nemlig Flyktningkonvensjonen. Hvis du faller utenfor Flyktningkonvensjonens kriterier, men innenfor relevante bestemmelser i en av de andre konvensjonene vi har nevnt her, får du i praksis opphold på humanitært grunnlag.

Hva betyr dette i praksis? Personer som flykter fra krig er hva de fleste av oss vil tenke på som "flyktninger". Juridisk sett er de derimot ikke det, ettersom de fleste krigsflyktninger ikke faller innenfor Flyktningkonvensjonens kriterier. De er i stedet vernet av blant annet FNs konvensjon om beskyttelse av sivile i krigstid og dens protokoller. I praksis får de dermed opphold på humanitært grunnlag.

Den senere tids utvikling i dansk asylpolitikk har nettopp vist hvilken gjennomslagskraft denne typen argumentasjon likevel kan ha i asylpolitikken. I Danmark har dette nå nedfelt seg i en pakke med tiltak. Et av disse er å fjerne den såkalte *de facto*-oppholdstillatelsen, som delvis tilsvarer opphold på humanitært grunnlag i Norge. I sitt program for en ny asylpolitikk (av desember 2001) skriver de: "Regeringen vil afskaffe de facto flygtningebegrebet. Kun de personer, der efter internationale konventioner har krav på beskyttelse, skal have lov til at opholde seg her i landet." Siden det etter internasjonale konvensjoner er langt flere som har "krav på beskyttelse" enn dem som har krav på flyktningstatus, vil man i Danmark introdusere *en ny status*. Det betyr at "de facto flygtningebegrebet" ikke blir avskaffet, så mye som erstattet av en annen tillatelse. Dansk Flytgingehjælp har anslått at av de 2000 asylsøkerne som i 2001 falt inn under "de facto flygtningebegrebet", vil 1500 fortsatt falle inn under den nye tillatelsen.

I tillegg til at Utlendingsloven eller forskriften bør endres for å tydeliggjøre hvilke personer og grupper som har krav på asyl, har NOAS tatt til orde for at også dem som får opphold på humanitært grunnlag *fordi de har behov for beskyttelse* (uten at de tilfredsstiller kravene til asyl) enten inkorporeres i asylbestemmelsen eller gis en egen status som viser at det dreier seg om personer med et beskyttelsesbehov. Kommunaldepartementet har nå bestilt en ekstern gjennomgang av forholdet i norsk praksis mellom asyl og opphold på humanitært grunnlag, og har signalisert, i mandatet til det utvalget som skal arbeide med en ny utlendingslov, at utvalget også skal ta stilling til denne grenseoppgangen. Departementet arbeider etter hva vi forstår også med en presisering i forskriften av kriteriene for flyktningstatus.

## II. Informasjonsvirksomhet og juridisk bistand

### Juridisk bistand

NOAS' oppgave er først og fremst å ivareta asylsøkeres rettigheter gjennom å påse at den enkelte søkeren mottar korrekt informasjon, at søknaden blir best mulig opplyst, og at søknaden blir grundig behandlet. Daglig mottar vi forespørsler fra asylsøkere og flyktninger om juridisk bistand i forbindelse med deres søknad om asyl, familiegjenforening, visum og utlendingspass. Den økende tilstrømmingen av asylsøkere har i løpet av det siste året ført til en økende etterspørsel etter vår bistand. Til tross for en vedvarende høy aktivitet har vi opplevd problemer med å imøtekomme behovet.

Vi opplever at vi i en del tilfeller fungerer som et sikkerhetsnett, som forsøker å fange opp saker hvor advokaten ikke har ivaretatt sine forpliktelser. I slike saker kan det være aktuelt å ta det opp direkte med advokaten, og under alle omstendigheter sørge for at saken blir så godt opplyst som mulig. I saker hvor det ikke er slike problemer, men som er enten av en kompleks eller prinsipiell karakter, kan det være viktig for oss å understøtte advokatens arbeid, eksempelvis med innsamling av landinformasjon eller utdypning av den juridiske argumentasjonen.

NOAS har også blitt anerkjent som juridisk rådgivningsinstans, og ble i 2001, som i 2000, bevilget midler over Statsbudsjettet kap 420, post 72, underpost 15 – *Etableringsstøtte til advokater og særskilte rettshjelpstiltak.*

I det nedenstående gir vi noen eksempler på saker og problemområder hvor vi har engasjert oss i 2001. Disse er ikke ment å gi en helhetlig fremstilling av vår virksomhet, kun et inntrykk av hvilke saker vi velger å prioritere i vårt arbeid, hva vi anser som problemene i disse sakene, og hvordan vi arbeider.

#### **Kjønnsrelatert forfølgelse – Nord-Irak**

En familie bestående av et ugift par og deres sønn på halvannet år, fikk i år 2000 avslag på sin søknad om asyl. Deres asylhistorie starter med at paret ble forelsket i hverandre og ville gifte seg. Kvinnens far og brødre er aktive og til dels sentrale aktører i Den islamske bevegelse, mens kjæresten tilhører en liberal familie uten noen spesiell religiøs eller politisk tilknytning. Kvinnens far ville derfor på ingen måte godta mannen hun ville gifte seg med.

Kvinnene i familien har vært gjenstand for systematisk undertrykkelse av både fysisk og psykisk art. Søker forteller om brutale overgrep fra både faren og brødrene, noe som resulterte i at søkers søster tok sitt eget liv. Søker forsøkte selv å ta sitt eget liv, men ble stoppet av moren.

Til tross for dette fortsatte de forholdet, og søker ble gravid. Det var åpenbart for paret at de da måtte flykte for å unnsnippe familiens reaksjoner.

Vedtaket fra UDI illustrerer godt problemet med behandlingen av asylsøknader fra kurdere fra Nord-Irak. Vedtakene er generelt svært standardiserte og går i liten grad inn på det individuelle beskyttelsesbehovet til søkerne, noe som også var tilfellet her, til tross for sakens spesielle karakter.

Denne saken hadde i motsetning til de fleste andre Nord-Irak-sakene en lykkelig slutt. Saken ble påklaget av NOAS. 22. desember 2001 ringte UDI med beskjeden at de hadde tatt klagen til følge og omgjort sitt eget vedtak. Familien fikk asyl i henhold til utlendingsloven § 17 første ledd første punktum, og derav flyktningstatus i henhold til lovens § 16 første ledd, jfr. flyktningkonvensjonens art. 1 A.

### **Seksuelle overgrep – Balkan**

Med bakgrunn i det fokuset kjønnsrelatert forfølgelse fikk i 2001, finner vi det naturlig å tydeliggjøre de problemene som stadig finnes i myndighetenes praksis i forhold til et av de mest alvorlige sakskompleksene i denne forbindelse.

Noen av de groveste sakene vi jobbet med i 2001 omhandlet kvinnelige asylsøkere fra Kosovo, og i noen tilfeller også Kroatia og Bosnia, som hadde vært utsatt for seksuelle overgrep. Dette er opplevelser som det ofte vil være vanskelig å redegjøre for og som derfor kan risikere å bli et element i saken først sent i prosessen. Dette medfører dermed raskt et troverdighetsproblem, ettersom norske myndigheter vil spørre hvorfor hun ikke har fortalt dette tidligere. Det er vårt inntrykk at dersom man ikke kan dokumentere dette gjennom solide psykologuttalelser, vil man i en slik situasjon ofte stå svakt.

I vårt arbeid med disse sakene opplevde vi eksempler på at Utlendingsnemnda innvilget opphold, herunder at de fulgte opp anmodninger om prioritert behandling i saker hvor det forelå alvorlige helsemessige forhold. Dessverre opplevde vi også eksempler på at man avsto, med begrunnelser som tidvis var sterkt kritikkverdige. Et slikt eksempel omhandlet en kvinne fra Kosovo som hevdet å ha blitt utsatt for grov voldtekt. (Vedtaket ble oversendt oss fra en advokat, som selv var overrasket over argumentasjonen i vedtaket.) Nemnda var delt. Flertallet mente at voldtekten ikke var tilstrekkelig sannsynliggjort, men la likevel til grunn at klagers situasjon ved retur til Kosovo ville kunne være vanskelig, og at hun ville være svært sårbar i denne situasjonen. Det som er bemerkelsesverdig i dette vedtaket, er den omstendighet at både flertall og mindretall reagerte på at klager ikke hadde redegjort for voldtekten på et tidligere stadium. Flertallet skrev:

"Flertallet finner det likevel ikke tilstrekkelig sannsynliggjort at hun ble utsatt for voldtekt [...]. Det er klart at det kan være vanskelig å forklare seg om dette i det første asyLintervjuet hvis det ikke ser ut til å ha betydning, men i den skriftlige klagen burde dette ha kommet med."

Mindretallet legger til:

"Det vises til at det ikke en gang i klagen utarbeidet av en kvinnelig advokat er anførselen om voldtekt kommet med..."

Man har ingen faglig psykologisk basis for å forutsette at redegjørelser for intime overgrep vil komme frem i løpet av asylprosessen. Tvert om er det alminnelig at slike forhold ikke kommer til uttrykk før etter lang tid.

I to tilsvarende saker som vi har arbeidet med, som begge omfattet massevoldtekt i det tidligere Jugoslavia, kom ikke informasjonen om voldtekten frem før etter to avslag. I begge sakene hadde søkerne vært i kontakt med psykisk helsetjeneste i Norge, slik at det kunne dokumenteres at psykologene anså – i den ene saken halvannet år før hun faktisk fortalte om overgrepene – at symptomene var sterkere enn hva kvinnene til da hadde fortalt å ha opplevd. Med andre ord sa psykologene i klartekst at de mente det var noe kvinnene ikke fortalte. Dette demonstrerer ganske tydelig faren ved å forutsette at en person vil redegjøre for intime overgrep i løpet av asylprosessen, når de påviselig heller ikke alltid er i stand til å fortelle om det til en behandlende psykolog.

Det er heller ikke alle tilfeller hvor man faktisk oppsøker psykologisk eller annen hjelp i slike situasjoner. Som et annet eksempel på hvor komplisert vurderingen kan være nevner vi en sak som involverte en kvinne som hadde vært utsatt for tvangsmessig prostitusjon. Dette var klart i saken helt fra asylintervjuet. Det som derimot manglet i søkerens redegjørelse i intervjuet, var en beskrivelse av selve overgrepene; beskrivelsen stanset i det øyeblikk hun ble sperret inne i leiligheten. Også etter tre avslag, da vi forsøkte å få henne til å snakke om overgrepene, var hun ute av stand til å åpne seg. Det var først da hun noe motvillig var til konsultasjoner på Psykososialt senter for flyktninger, at hun var i stand til å fortelle om overgrepene.

Dette er interessant også i relasjon til noe annet mindretallet skriver:

"Klageren har heller ikke dokumentert at hun har psykiske problemer verken i forhold til voldtekten som skal ha skjedd og det hun for øvrig har opplevd. Det ville vært nærliggende å søke hjelp i en slik situasjon."

Dette er absurd. Det er i aller høyeste grad alminnelig at personer *ikke* søker hjelp. Hva som får enkeltpersoner til å søke eller ikke søke hjelp, vil i seg selv ofte kreve nærmere undersøkelse og psykologisk innsikt for å forstå. Å anta at det vil være nærliggende å søke hjelp er en meningsløst generaliserende vurdering som ikke tar høyde for at personer har ulike måter å reagere på overfor slike situasjoner. Skamfølelsen, både overfor andre og overfor seg selv, og den naturlige psykiske mekanisme det er å forsøke å fortrenge vanskelige hendelser, vil for mange tale direkte imot å oppsøke hjelp. Det er heller oppsiktsvekkende at man begrunner et avslag i en asylsak med en psykologisk påstand som enhver psykolog vil fortelle ikke er holdbar.

Dette fremhever nettopp hva vi har hevdet er problemet i vurderingen av kjønnsrelatert forfølgelse: Det er anerkjent i *prinsippet*, men praksis henger etter, blant annet fordi man ikke har et bevisst nok forhold til at arten av den forfølgelse kvinner utsettes for i en del tilfeller må innebære en annen tilnærming, eksempelvis når forfølgelsen er av en slik intim art at det er vanskelig for kvinnene å snakke om den. Vedtak av denne typen indikerer dermed at praksis i en del tilfeller stadig henger et stykke bak politiske signaler. Det er således behov for en sterkere bevisstgjøring omkring denne problematikken, både innen Utlendingsdirektoratet og Utlendingsnemnda.

## **Homofili – Iran**

I 2001 fikk en kvinnelig asylsøker fra Iran avslag. Kvinnens asylgrunnlag var grunnet i at hun var lesbisk. Noe av det vi reagerte på i denne saken, var at Utlendingsnemnda i sin vurdering i påfallende liten grad hadde vurdert den faktiske livssituasjonen som klageren måtte forvente i Iran. Nemnda hadde i så måte foretatt en vurdering del for del, uten forsøk på en kumulativ

tilnærming. Dette var etter vår vurdering i strid med grunnleggende forutsetninger for asylvurderingen i en sak hvor kjernespoersmålet er diskriminering/forfølgelse på grunn av seksuell legning.

Det skal ikke være noen tvil om at diskriminering, eksempelvis på grunn av etnisitet eller seksuell legning, utgjør forfølgelse i henhold til Flyktningkonvensjonen i tilfeller hvor den, som det står i UNHCRs håndbok om *Prosedyrer og kriterier for å fastslå flyktnings rettsstilling*, "fører til konsekvenser av vesentlig skadelig karakter for vedkommende person, for eksempel en alvorlig innskrenkning av hans rett til å tjene til sitt livsopphold, hans rett til å utøve sin religion, eller hans adgang til utdanningsinstitusjoner som normalt er tilgjengelige for alle." (avsnitt 54). "Der graden av diskriminering i seg selv ikke er av alvorlig karakter, kan det likevel gi grunn til rimelig frykt for forfølgelse hvis vedkommende person selv oppfatter den slik at den medfører en følelse av engstelse og usikkerhet med tanke på hans fremtidige eksistens." (avsnitt 55)

I tillegg til faren og frykten for trakassering og vold på grunn av sin homofile legning, fremgikk det av saksforholdene at kvinnen måtte regne med i praksis alvorlig reduserte rettigheter på grunn av sin legning på flere av de mest grunnleggende områdene i livet. Det fremsto blant annet som åpenbart at klager ikke ville kunne inngå i et samboerskap, men ville være henvist til å leve alene med sine barn. Kvinnen hadde allerede mistet arbeidet flere ganger på grunn av sin legning. Hun ville således stå uten mulighet til å dele byrdene med en livsledsager, og med en kontinuerlig fare for å miste arbeidet på grunn av sin legning. I like stor grad som dette gjelder arbeid, må man anta at det også vil gjelde husvære, og at hun vil risikere utkastelse når ryktene om at hun er homofil begynner å spres i nabolaget. Dette kom i tillegg til de lidelser hun allerede hadde blitt påført for sin legning, spesifikt eksmannens mishandling i ekteskapet og hans regelmessige og kontinuerlige drapstrusler, tapet av kontakt med familien og tapet av et sosialt liv.

I tillegg kom faren for forfølgelse fra myndigheter. Vedrørende faren for å bli dømt og straffet for homofili, skrev nemnda: "Vilkårene for å dømme en person for slike handlinger er imidlertid strenge, i den forstand at det stilles meget strenge krav til bevisførselen. Så fremt du praktiserer homoseksualitet i et parforhold, eller for øvrig innenfor rimelige rammer er det i praksis ikke mulig å bli dømt."

Hva nemnda mener med "innenfor rimelige rammer" fremstår som uklart. Nemnda burde i dette tilfellet ha kommet med en tolkning av hva som kan oppfattes som *rimelig* levevis for en homofil kvinne i Iran. Vi formoder som nevnt at det ikke inkluderer et ordinært lesbisk samliv i form av et samboerskap. Man kan anta at det likeledes vil kunne være vanskelig for henne å bo alene (med sine barn) over tid. At hun ikke gifter seg igjen, vil kunne bidra til å få henne til å fremstå som mistenkelig overfor omgivelsene. Det vil likeledes være vanskelig for henne å ha omgang med en kjæreste, på grunn av faren for at dette kan oppdages av naboer eller andre. En slik oppmerksomhet vil medføre en fare – og en frykt – for sivile reaksjoner i form av trakassering, trusler og diskriminering, i tillegg til reaksjoner fra myndighetene i form av husransakelse, sjikanering, arrestasjon og mulig tortur, uten at straffesak eller domfellelse nødvendigvis vil være et tema. Hennes alternativ som lesbisk kvinne vil således være å forsøke å opprettholde en homofil skyggetilværelse, med en heterofil fasade. Hvordan hun som enslig kvinne skal være i stand til å opprettholde denne fasaden, fremstår som uklart.

Dette understøttes av den generelle rettstilstanden og menneskerettighetssituasjonen i Iran, som ikke ble berørt av nemnda med ett ord. Vedrørende kvinnens mulighet til å få beskyttelse fra iranske myndigheter sentralt, tok nemndas svar ikke engang høyde for de problemer kvinner

under ordinære omstendigheter vil ha med å oppnå beskyttelse fra myndighetene. Vi viser til U. S. State Department: "It is difficult for many women to obtain legal redress. A woman's testimony in court is worth only half that of a man's, making it difficult for a woman to prove a case against a male defendant."

Desto mindre tok nemnda høyde for den omstendighet at det at homofili er et straffbart forhold også vil innebære at kvinnen vanskelig kan forvente beskyttelse fra politi eller rettsvesen. Denne motsetningen ble faktisk ikke berørt i nemndas begrunnelse. Om det så dreier seg om forfølgelse fra eksmannen eller fra det sivile samfunn, vil disse, som reaksjon på en anmeldelse, oppgi til politiet at hun er homofil. Det står ikke til troende at iranske myndigheter skulle vise særlig interesse for saken i et slikt tilfelle, jfr. U. S. State Department sin beskrivelse av myndighetenes ordinært lave interesse for å gi adekvat beskyttelse til kvinner.

### **Etniske minoriteter – Romania**

I 2001 fattet nemnda negative vedtak for en roma-familie fra Romania. Faren i familien var leder på regionalt nivå i *Partidur Romilor*. På grunn av hans politiske engasjement for roma-folkets rettigheter, ble familien utsatt for gjentatte trusselbrev og trusseltelefoner, herunder drapstrusler, formodentlig fra de ekstreme grupperingene som har stor oppslutning i Romania. En av sønnene i familien ble kidnappet, og faren selv ble utsatt for et alvorlig fysisk angrep, som lett kunne ha fått fatale konsekvenser. Kidnappingen og angrepet kunne sees som en forsterking av tidligere fremsatte trusler. Dermed hadde det vært en eskalering av alvorlighetsgraden i den forfølgelse familien hadde blitt utsatt for, noe som indikerte faren for en ytterligere eskalering.

Til tross for at de nærmere omstendighetene omkring angrepene med fordel kunne ha vært nærmere klargjort i et nemndmøte, avsto nemndlederen saken alene. Det fremsto også som problematisk at nemnda uten videre la til grunn at familien kunne få adekvat beskyttelse fra hjemlandets myndigheter. Overgrep fra politiet overfor roma er rapportert av flere internasjonale observatører, herunder FNs spesialrapportør om tortur og Amnesty International. Den omstendighet at politiet i enkelte tilfeller *forfølger* roma, må sies å reise berettiget tvil omkring forutsigbarheten i politiets vilje til å beskytte. Internasjonale rapporter etterlater således et klart inntrykk av at beskyttelse i enkelte tilfeller kan bli gitt, i andre ikke. Når frykten er konkret, må man også kunne forutsette forutsigbarhet i myndighetenes evne og vilje til å beskytte. Det er vår vurdering at dette åpenbart burde ha blitt problematisert i en sak som involverer personer med så konkrete anførsler som her.

Gjennom sitt klare politiske tilsnitt skilte denne saken seg ut fra de fleste søknader fra rumenske borgere. Det var også på denne bakgrunn at dette trolig er den rumenske saken NOAS har engasjert seg sterkest i. Vår anmodning om en ny behandling, i nemndmøte, ble ikke tatt til følge.

### **Identitetsproblematikk – Rwanda**

I 2001 ble det av Utlendingsnemnda gitt avslag til en rwandeser, som hadde redegjort for at han var blitt tvunget til militærtjeneste og at han i denne tiden hadde deltatt i grufulle handlinger i nabostaten Kongo. Klager hadde videre redegjort for at han hadde blitt tatt til fange av militære styrker fra Zimbabwe, og at han hadde befunnet seg i Zimbabwe helt til han klarte å komme seg til Norge. Det ble foretatt språktest som ble vurdert av én person med ugandisk opprinnelse og én person med rwandesisk opprinnelse. Begge konkluderte med at klager med stor sannsynlighet kom fra Uganda og ikke fra Rwanda.

Nemndlederen avslo saken alene, heller enn å la den bli behandlet i et nemndmøte. To viktige innvendinger mot en slik forenklet behandling (og mot avslaget), er for det første den etniske og språklige situasjonen i Rwanda (de ulike dialektene innen kinyarwanda), noe som her godt kunne ha medført større varsomhet, og for det andre at både advokater, organisasjoner og akademikere (lingvister) gjentatte ganger har reist innvendinger mot slike språktester. Det må legges til at klagers øvrige opplysninger om oppvekst og bosted i Rwanda, som klart støttet den oppgitte nasjonaliteten, ikke ble nevnt i vedtaket. På denne bakgrunn burde et nemndmøte, med adgang for klager til å forklare seg og redegjøre for sin opprinnelse, herunder med en mulighet til å tilbakevise slike språktester, ha vært et rettsikkerhetsmessig minimum.

I ettertid har det fremkommet dokumentasjon som underbygger klagers nasjonalitet. Blant annet har klagers søstre kommet med uttalelse i saken. Begge disse er anerkjent som rwandesere og har opphold i andre europeiske land på dette grunnlag. Både en tidligere ambassadør og en tidligere førstekonsulent ved Rwandas ambassade i Nairobi har likeledes attestert klagers opprinnelse, på bakgrunn av sitt kjennskap til klagers bror, som arbeidet på ambassaden som sjåfør. Denne informasjonen var ikke tilgjengelig da nemnda fattet sitt vedtak, men bidrar til å poengtere problemene ved å legge språktester til grunn uten nærmere problematisering.

Etter en omgjøringsbegjæring fra NOAS ble klageren anerkjent som rwandesisk borger, og gitt opphold.

### **Familiegjenforening**

NOAS jobber bare unntaksvis med søknader om familiegjenforening. I de fleste tilfeller henviser vi personer som har behov for bistand i familiegjenforeningssaker til Juss-Buss. På tilsvarende måte henviser Juss-Buss asylsøkere til oss. Et eksempel på en sak hvor vi engasjerte oss, var en kvinne som hadde blitt skilt fra sitt eneste barn under flukten, og hvor et intervju som var blitt foretatt med moren i flyktningleiren direkte etter flukten skapte tvil omkring slektskap. Andre omstendigheter i saken medførte at familiegjenforening til sist ble innvilget (bl.a. en legeerklæring på at kvinnen hadde gjennomført en fødsel).

## **Informasjonsvirksomhet**

NOAS har opplevd en økning i den direkte kontakten med asylsøkere, særlig i forbindelse med prosjektene vi hadde i 1999 og 2000. Oppsøkende virksomhet på mottakene er blitt mer nødvendig, da færre asylsøkere har tilgang til vårt kontor i Oslo. Dette henger sammen med kortere tid på transittmottakene i Oslo-området, og at de fleste ordinære mottak ligger langt fra Oslo. Fremdeles oppsøker likevel mange oss, både ved oppmøte på kontoret og ved henvendelser pr. telefon, brev eller fax.

- **Informasjonsbrosjyre for asylsøkere:** På slutten av 2000 utarbeidet vi en revidert utgave av NOAS' *Informasjon for asylsøkere i Norge*. Brosjyren finnes på 8 språk: norsk, engelsk, fransk, somali, amharisk, serbisk-kroatisk-bosnisk, tyrkisk og spansk, og ble i 2001 distribuert til mottak og til søkere.

- **Lysaker transittmottak:** Frem til oktober 2001 var NOAS tilstede ved transittmottaket på Lysaker hver torsdag. Det ble avholdt landvise informasjonsmøter og individuelle konsultasjoner. NOAS bisto også i bytte av advokat. Mottaket sto for tolker på arabisk, somali og russisk, og tidvis også på serbo-kroatisk.
- [www.noas.org](http://www.noas.org): NOAS' websatsing har fortsatt i år 2001, med nye tjenester og utvidelse av dem som allerede var på web. I 2001 fikk vi også en ny adresse: [www.noas.org](http://www.noas.org) Disse nye sidene inneholder blant annet en infobase (foreløpig bare på norsk), rettet spesielt mot asylsøkere og mot mottaksansatte. Ved begynnelsen av 2002 åpnet vi også en egen hjemmeside for nemndmedlemmer: [www.noas.org/une](http://www.noas.org/une) Nettstedet er per i dag NOAS' viktigste kanal for publisering av skriftlig informasjon, og blir benyttet av asylsøkere, mottaksansatte, advokater, media, elever/studenter og andre som arbeider med eller har interesse av norsk asylpolitikk. Våre hjemmesider har ikke minst vært et godt informasjonsinstrument overfor de kurdiske asylsøkerne fra Nord-Irak, med tanke på utviklingen i praksis overfor denne gruppen.
- **Foredragsvirksomhet/eksterne møter:** NOAS har deltatt ved en rekke seminarer og konferanser. Dette har vært arrangementer som omhandler alle sentrale felt innenfor vår virksomhet, herunder bosetting av flyktninger, norsk og internasjonal flyktningrett, menneskerettigheter, flerkulturell forståelse, konflikthåndtering, integrering i lokalmiljøet og diskriminering av minoriteter. I tillegg er det jevnlig og god kontakt med samarbeidspartnere og myndigheter, nasjonalt så vel som internasjonalt.



## III. Organisasjonen – oppbygning og ressurser

### Generalforsamling

NOAS' 18. ordinære generalforsamling ble avholdt 9. april 2002.

### Medlemskap

NOAS hadde 490 betalende medlemmer ved utgangen av 2002.

### Styrets sammensetning

Følgende personer har utgjort NOAS' styre siden generalforsamlingen i 2002:

Guro Fjellanger	Styreleder (fratrådte 15.01.03)
Sverre Ulstrup	Nestleder
Fredrick Andersen	Styremedlem
Anse Kjersem	Styremedlem
Helga Fastrup Ervik	Styremedlem
Hildegunn Hermansen	Styremedlem (fung. styreleder fom. 15.01.03)
Bjarte Vandvik	Styremedlem
Sylo Tarku	Styremedlem
Sosan Mollestad	Styremedlem
Kirsti Jareg	1. varamedlem
Ali Osman Egeh	2. varamedlem

Styret har avholdt 10 ordinære styremøter i 2002.

### Lokallag

NOAS' lokallag i Rogaland er en selvstendig organisasjon med egen generalforsamling og eget styre. Lokallaget legger frem egen årsmelding, følgelig er lokallagets aktiviteter ikke berørt i denne rapporten. Alt arbeid i lokallaget utføres på frivillig basis.

### Valgkomiteen

Valgkomiteen har siden generalforsamlingen i 2002 bestått av:  
Ole Jacob Frich (leder), Mona Bergstøl og Nora Sveaass.

## **Personale**

Følgende personer har vært ansatt i sekretariatet i 2002:

Morten Tjessem	Generalsekretær
Rune Berglund Steen	Fagpolitisk rådgiver
Frode Kristoffersen	Kontorsjef, permisjon tom. 31. des. 2002
Aud Digernes	Organisasjonssekretær, engasjement tom. 31. des. 2002

## **Sivilarbeidere**

Håvard Hordvik, Kjetil Espedalen, Ole Andreas Gjerull, Kamiar Taheri, Thomas Arentzen, Hans Petter Blom og Liban Hussein.

## **Frivillige**

I tillegg til ansatte i sekretariatet har NOAS enkelte personer som nedlegger et stort arbeid på frivillig basis. I hovedsak dreier dette seg om resepsjonstjeneste/sentralbord, en funksjon hvor NOAS ikke har økonomiske midler for en stilling, men også større oppgaver er utført av frivillige.

Følgende personer har arbeidet som frivillige i NOAS i 2002:

Lui Aleyda Sal

## **Samarbeidspartnere**

I sitt arbeid med å påse at Norge følger opp sine forpliktelser overfor flyktninger og asylsøkere, samarbeider NOAS med ulike nasjonale og internasjonale organisasjoner – bl.a. Amnesty International, Flyktningerådet, Antirasistisk senter, Norsk Folkehjelp, Forum 18, Redd Barna, Helsingforskomiteén og FNs Høykommissær for flyktninger (UNHCR), ved regionkontoret i Stockholm. NOAS deltar også aktivt i NOCRE og ECRE, som er henholdsvis den nordiske og den europeiske paraplyorganisasjonen for NGOer som arbeider innenfor asyl- og flyktningfeltet. Videre er vi representert i styret til Pluss-Landsforeningen mot aids og i styret til Det Norske Råd for Kurdernes Rettigheter.

NOAS har i 2002 samarbeidet med Norsk Industriarbeidermuseum på Rjukan med Sebastião Salgados utstilling *Migration*. Utstillingen fant sted fra mai – september 2002, og var støttet av Utenriksdepartementet.

## **Økonomi**

Stortinget bevilget kr. 1 650 000 over Statsbudsjettet Kap 521, post 73 – *Tilskudd til landsdekkende organisasjoner*. I tillegg har vi mottatt kr. 170 000 fra Statsbudsjettet Kap 470, post 72, underpost 15 – *Etableringsstøtte til advokater og særskilte rettshjelpstiltak*.