

NOAS Årsrapport 2003

Forord

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

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 spontanflyktingene. Når NOAS i 2004 feirer vårt 20-års jubileum, er dette stadig en hovedoppgave for oss. 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.

Vi har lagt vekt på å utarbeide en kortfattet årsrapport som vil gi en enkel og lesevennlig oversikt over vårt arbeid det siste året. Rapporten er ikke ment å være uttømmende, verken for vårt arbeid eller for hendelser og endringer på feltet. Man kan eventuelt finne grundigere informasjon om aktuelle saker samt de ulike publikasjonene som er omtalt på våre hjemmesider www.noas.org.

NOAS, 15. mars 2004

Innholdsfortegnelse

<i>Forord</i>	2
<i>Innholdsfortegnelse</i>	3
<i>Statistikk</i>	4
Asylsøknader	4
Avgjørelser i første instans – Utlendingsdirektoratet	4
Avgjørelser i annen instans – Utlendingsnemnda	4
Overføringsflyktninger	4
Asylmottak og bosetting i kommune	5
<i>Noen aktuelle temaer</i>	6
Asylsøknader som stilles i bero	6
Urovekkende integreringstiltak	6
Flyktningstatus	6
Åpenbart grunnløse asylsøknader	7
Rettshjelpsordningen for asylsøkere	7
Kurdere fra Nord-Irak	7
Utlendingsnemnda (UNE)	7
<i>NOAS' virksomhet</i>	9
Informasjonsvirksomhet	9
Retts hjelp	9
Sakstilfang	9
Faktasøkende reiser	9
NOAS' informasjonsprogram overfor nyankomne asylsøkere	10
<i>Organisasjon</i>	11
Generalforsamling	11
Medlemsskap	11
Styrets sammensetning	11
Lokallag	11
Valgkomiteen	11
Personale	11
Sivilarbeidere	12
Samarbeidspartnere	12
Økonomi	12

Statistikk

Asylsøknader

UDIs statistikk viser at i løpet av 2003 søkte 15 614 mennesker om asyl i Norge, mot 17 480 året før. Det gir en nedgang på 11 prosent, og viser at tiltakene som er iverksatt for å begrense tilstrømmingen av asylsøkere til Norge virker. Av søkerne i 2002 var 894 personer oppgitt å være enslige mindreårige, mot 545 i 2001.

De største gruppene som søkte asyl i 2003 var fra Serbia og Montenegro (2 180), Afghanistan (2 032), Russland (1 891; i stor grad tsjetsjenere), Somalia (1 602), Irak (937), Bosnia-Hercegovina (657) og Iran (607).

Avgjørelser i første instans – Utlendingsdirektoratet

585 personer, eller 5 prosent av dem som fikk sine asylsøknader realitetsbehandlet i 2003 ble anerkjent som flyktninger i henhold til FNs Flyktningkonvensjon av 1951 (de fikk "asyl"). Dette innebærer en viss økning i forhold til tidligere år.

I 2003 fikk 18 prosent opphold av beskyttelsesgrunner og 6 prosent opphold på humanitært grunnlag.

Dette innebærer at av dem som fikk sine saker realitetsbehandlet, fikk i alt 29 prosent oppholdstillatelse. Dette er, sammenlignet med tidligere år, relativt lavt. I perioden 1988-2003 har andelen innvilgelser vært høyere enn dette 11 av årene og lavere kun 4 av årene.

71 prosent, eller 8 767, personer fikk i 2003 avslag på sin asylsøknad.

Totalt ble det i 2003 behandlet asylsøknader for 16 610 personer. Av disse ble 3 270 overført til annet land i henhold til Dublinkonvensjonen, og 1 016 av sakene ble henlagt eller trukket.

Avgjørelser i annen instans – Utlendingsnemnda

Utlendingsnemnda behandlet i alt 13 692 saker i 2003, hvorav kun 378 ble behandlet i nemndmøte med personlig fremmøte. 9 669 av totalt behandlede saker var asylsaker. Omgjøringsprosenten for asylsaker med oppsettende virkning var 7,8 prosent, mot 11 prosent året før. Kun 21 personer, eller 0,2 prosent av sakene som ble behandlet, oppnådde asyl i Utlendingsnemnda. Av de sakene som behandles av nemndleder alene eller sekretariatet, er omgjøringsprosenten halvert i forhold til året før.

(Kilde: Utlendingsnemnda)

Overføringsflyktninger

I 2003 ble det innvilget 1 145 innreisestillatelser til overføringsflyktninger.

Asylmottak og bosetting i kommune

Ved utgangen av 2003 bodde 17 739 flyktninger og asylsøkere i norske asylmottak. I løpet av 2003 hadde 6 693 asylsøkere blitt bosatt i norske kommuner, etter å ha blitt innvilget beskyttelse/opphold, mot 8 149 personer året før.

(Kilde dersom ikke annet er spesifisert: UDI.)

Noen aktuelle temaer

Asylsøknader som stilles i bero

Etter en økning i antallet asylsøkere fra Somalia, instruerte Kommunaldepartementet i september UDI og UNE til å stanse behandlingen, begrunnet med at "Mykje tyder på at ei større tilstrøyming frå Somalia ikkje berre er eit uttrykk for situasjonen i landet, men også regulær migrasjon". Ut fra den rådende situasjon i Somalia kan ikke NOAS se at departementets beskrivelse har rot i virkeligheten, og anser den primært som et uttrykk for et politisk ønske om færre asylsøkere fra Somalia. Også FNs Høykommissær for flyktninger har i sitt posisjonsdokument av januar 2004 klart uttrykt at alle asylsøkere fra de sørlige områder (dvs. med unntak av de autonome nordlige områdene, Somaliland og Puntland) stadig bør gis beskyttelse og under ingen omstendighet returneres.

Ettersom det likeledes hadde kommet forholdsvis mange asylsøkere fra Tsjetsjenia, og alle disse fikk enten asyl eller opphold av beskyttelsesgrunner i Norge, valgte myndighetene å stanse behandlingen av deres søknader mens man revurderte praksis. Denne måten å "fryse" søknader på for å redusere tilstrømningen har aldri før blitt benyttet som virkemiddel i Norge, og det er særskilt alvorlig at dette brukes overfor asylsøkere fra konfliktområder, dvs. med et utvilsomt beskyttelsesbehov. Etter at UDI har revurdert sin praksis, åpnes det nå for å avslå søknader fra tsjetsjenske og somaliske asylsøkere, stikk i strid med anbefalinger fra UNHCR. I januar 2004 ble det bestemt å bruke samme fremgangsmåte overfor asylsøkere fra Afghanistan.

Urovekkende integreringstiltak

To særskilte innstramningstiltak fra Regjeringen bidrar til å hemme integreringen. Asylsøkere får ikke lenger norskopplæring mens de venter på svar på søknaden, noe som er sterkt passiviserende. Videre har Norge gjeninnført underholdskravet for familiegjennomføring for dem som har fått oppholdstillatelse av beskyttelsesgrunner eller humanitære grunner. Dette kravet fikk NOAS fjernet i 1997 etter mangeårig påtrykk, og vi anser det som en ulykke for den enkelte familie, og for integreringen som sådan.

Myndighetene på sin side hevder at det er lite lønnsomt å forestå norskopplæring for dem som allikevel ikke skal fortsette å være i Norge. Ankomsten av åpenbart grunnløse asylsøknader er imidlertid sunket betraktelig, og NOAS mener således at denne praksisen bør endres. Hva gjelder kravet til underhold for gjennomføring med sin nærmeste familie, mener myndighetene at deltagelse i det nyopprettede introduksjonsprogrammet, som NOAS hilser velkomment, vil føre til at den enkelte blir raskere integrert. Vi mener at man vanskelig kan forvente at noe menneske kan klare å konsentrere seg om et introduksjonsprogram og sin egen integrering mens man samtidig er bekymret for at ens nærmeste lever fra hånd til munn, i verste fall midt i en krigssone.

Flyktningstatus

Norge har i lang tid vært kritisert for å ha for lav andel innvilgelser av flyktningstatus, bl.a. fra FNs Høykommissær for flyktninger (UNHCR), og har lenge ligget på bunnivå i Europa. Mens gjennomsnittet i de vesteuropeiske landene ligger på om lag 12-15 prosent, ble det i Norge innvilget asyl i 5 prosent av søknadene som ble realitetsbehandlet i 2003 (dvs. eksklusive saker hvor asylsøkere ble overført til andre land i henhold til Dublinkonvensjonen). På tross av at dette er lavt, representerer det en økning i forhold til 2002, da innvilgelsesraten var på 3 prosent. I tillegg til dem som fikk asyl, har 18 prosent fått opphold av flyktninglignende årsaker.

Åpenbart grunnløse asylsøknader

Antallet åpenbart grunnløse asylsøknader har sunket drastisk, særlig mot slutten av året. Dette skyldes flere forhold, bl.a. har myndighetene aktivt informert potensielle asylsøkere i deres hjemland om hvor vanskelig det er å få beskyttelse i Norge. Videre er det lagt stor vekt på å redusere saksbehandlingstiden for slike søknader. Regjeringens beslutning om å opprette en 48-timersprosedyre for grunnløse fra 1. januar 2004, har utvilsomt også sendt et klart signal til potensielle asylsøkere. NOAS har i enkelte tilfeller vært kritiske til at saksbehandlingen blir summarisk, og at søkerens opprinnelsesland blir mer avgjørende enn de individuelle momenter i søknaden når beskyttelsesbehov skal vurderes. Vi har spesielt vært kritiske til en del tilfeller hvor asylsøkere fra Balkan (Kroatia, Bosnia og Kosovo) blir ansett av UDI som grunnløse.

Rettshjelpsordningen for asylsøkere

Advokatordningen har vært under sterk kritikk de siste årene, også fra NOAS. Myndighetene vedtok mot slutten av 2002 å kutte rettshjelpstilbudet i 1. instans fra fem til tre timer pr. asylsøker. Samtidig ble det, som et kompenserende tiltak, opprettet et informasjonstilbud på transittmottakene (Tanum og Lierskogen), som innebærer at alle asylsøkere mottar informasjon fra NOAS kort tid etter ankomst. Parallelt ble det igangsatt en uavhengig evaluering av advokatordningen, som har ført til at myndighetene vurderer å fjerne hele advokatordningen i 1. instans, og erstatte det med informasjon fra en frivillig organisasjon.

Kurdere fra Nord-Irak

Mange av de kurdere som i 2000 fikk midlertidige oppholdstillatelser var inne i sitt femte år uten en løsning på sin situasjon. Norske myndigheter holdt fast ved at alle kunne returnere trygt til Nord-Irak, kun avbrutt av et kort opphold i forbindelse med invasjonen i Irak. For NOAS synes det fremdeles åpenbart at overgrepene under Saddam Husseins regime og de provisoriske og ustabile maktforholdene i Nord-Irak har vært de viktigste årsakene til at kurdere har forlatt Nord-Irak. Det er vår erfaring fra det store antallet kurdiske asylsøkere vi har bistått at mange også har hatt et individuelt behov for beskyttelse. I tillegg er det klart at en del fortsatt vil ha et individuelt beskyttelsesbehov også etter Saddam Husseins fall.

Utlendingsnemnda (UNE)

Norske myndigheter bestilte en ekstern evaluering av Utlendingsnemnda, og rapporten fra rhKnoff AS forelå i mars. UNE ble i sin tid opprettet for bl.a. å styrke rettsikkerheten for asylsøkere i klageomgangen. Evalueringsrapporten hevder at UNEs rutiner kan medføre at vedtak fattes uten at nemndmedlemmene har fått anledning til å sette seg grundig inn i saken. Videre fikk nemnda skarp kritikk for å hindre søkers partsinnsyn og uttalerett i sin egen sak. Endelig fremholder rapporten at det er prinsipielt og praktisk svært problematisk at en så stor andel av sakene avgjøres på sekretariatsnivå.

NOAS anså rapporten som svært god, og var kun kritisk til at spørsmålet om behandlingsform ikke ble gitt en mer grundig behandling. Vi reagerte blant annet på at det saksmaterialet som ble gjennomgått av evaluator utelukkende besto av saker som nemndlederne hadde valgt ut som representative for egen beslutningspraksis.

UNE gjorde visse tilpasninger i løpet av året, blant annet begynte man å sende ut UNEs landnotater til nemndmedlemmene i forkant av nemndmøtene. Dette er imidlertid vesentlig mindre enn hva evaluator mente var nødvendig for en "forsvarlig saksforberedelse", nemlig utsendelse av saksdokumentene som

sådan. NOAS er også kritiske til at det kun er UNEs egne landnotater som sendes ut, og ikke andre (uavhengige) kildedokumenter, eksempelvis fra UNHCR.

NOAS' virksomhet

Informasjonsvirksomhet

NOAS gjennomførte i 2003 rundt 15 besøk i mottak. Vi la vekt på daglig oppdatering av hjemmesidene. Vi har e-postlister henholdsvis for advokater og for nemndmedlemmer i Utlendingsnemnda. Begge listene er åpne for alle som ønsker å motta informasjon. For nemndmedlemmer er det også en egen side på www.noas.org/une

I tillegg til ovennevnte informasjonsvirksomhet, som er rettet mot asylsøkere og personer som på ulikt vis arbeider innen feltet, holder medlemmer av staben jevnlig foredrag for offentligheten for øvrig.

NOAS publiserte i 2003 den norske oversettelsen av *UNHCRs Håndbok om prosedyrer og kriterier for å fastsette flyktningers rettsstilling*. Håndboken er ment å være et viktig instrument for personer som arbeider med asylsøkere, og ble distribuert gratis til disse.

Retts hjelp

Arbeidet med retts hjelp til asylsøkere har stått sentralt i NOAS også i 2003, og behovet er ikke redusert i forhold til foregående år. I tillegg til den individuelle rådgivningen overfor asylsøkere har NOAS samarbeidet med andre menneskerettighetsorganisasjoner og hatt utstrakt myndighetskontakt, fortrinnsvis med Utlendingsdirektoratet, Utlendingsnemnda og Kommunal- og regionaldepartementet.

Sakstilfang

NOAS opprettet mappe på i overkant av 1 000 saker i 2003. Dette omfatter alle saker hvor vi mottar saksdokumenter for vurdering av om det er aktuelt for oss å foreta oss noe. Vårt arbeid i disse sakene varierer, og vil omfatte alt fra en generell gjennomgang av saken til utferdigelse av inntil flere klageskriv, herunder tillegg til advokatens klage eller begjæring om omgjøring av endelig avslag. I tillegg kommer mer generelle informasjonshenvendelser fra asylsøkere, mottaksansatte, advokater og offentligheten for øvrig.

Asylsøkere og andre henvender seg til oss via brev, telefon, e-post eller ved personlig fremmøte. All bistand fra NOAS er gratis.

Faktasøkende reiser

NOAS har vært kritisk til sider ved norsk praksis overfor asylsøkere fra Etiopia og Eritrea. Hva gjelder begge land, er det vår oppfatning at myndighetene i en del tilfeller nedvurderer risikoen for forfølgelse grunnet politisk opposisjonsvirksomhet. Hva gjelder Eritrea, er vi sterkt kritiske til norske myndigheters aksept av diverse straffereaksjoner overfor militærnekttere og desertører, herunder langvarig fengsling under forferdelige og potensielt livstruende forhold. Militærnekttere og desertører utgjør majoriteten av asylsøkere fra Eritrea.

NOAS foretok en reise til Etiopia i november/desember 2003, og gjennomførte en rekke møter, bl.a. med ledelsen i opposisjonen. Noe av det vi forsøkte å etterprøve, var norske myndigheters påstand i en rekke saker om at personer som løslates fra fengsel ikke lenger er under mistanke, og dermed er utenfor

fare. Samtlige informanter i Etiopia avkrefte dette. NOAS' informasjonsprogram overfor nyankomne asylsøkere

NOAS' informasjonsprogram overfor nyankomne asylsøkere

Etter en åpen anbudskonkurranse, fikk NOAS i oppdrag fra Utlendingsdirektoratet å gi generell informasjon og veiledning til samtlige asylsøkere i løpet av deres opphold i ankomsttransittmottakene Tanum og Lierskogen. Informasjonsprogrammet startet 1.9.2003, og utføres på oppdrag fra UDI, dog under den kontraktsmessige forutsetning av at NOAS ikke kan pålegges å gi informasjon som vil være i strid med organisasjonens vedtekter og formål.

Informasjonsprogrammet går ut på å informere asylsøkere om *rettigheter og plikter* samt å gi asylsøkere grunnleggende innsikt i asylprosessen. Programmet legger spesielt vekt på å forberede søkeren på utfyllingen av *egenerklæringen*, på *intervjuet* med UDI og generelt på å bidra til å gi søkeren trygghet på situasjonen. Informasjonen gis i form av film og brosjyre som er oversatt til 38 språk. I tillegg får alle tilbud om individuell konsultasjon med en av NOAS' 20 informasjonsmedarbeidere, som til sammen behersker 14 av de hyppigst forekommende språkene blant asylsøkere. Tolk brukes ved behov. Den primære hensikten med de individuelle samtaler er å utdype eller forklare den generelle informasjonen i informasjonsfilmen.

Informasjonsmedarbeiderne har fått grundig opplæring i den faktainformasjonen de skal formidle til asylsøkere og i de prinsipper som skal ligge til grunn for arbeidet, herunder også rolletydighet.

Informasjonen er differensiert. NOAS har laget to ulike versjoner av filmen og brosjyren, en versjon for asylsøkere med antatt grunnløse søknader og en for ordinære/antatt godt begrunnede søknader. Fra 1. januar 2004 er det også utarbeidet en egen utgave for 48-timersprosedyren. Her legges det meget stor vekt på at søkerne skal forstå betydningen av at de umiddelbart redegjør presist og fylldig for sitt asylgrunnlag.

Informasjonsvirksomheten foregår på henholdsvis transittmottaket Tanum i Bærum og Lierskogen i Lier hver dag mellom klokken 18:00 og 22:00. Alle asylsøkere får informasjonen innen de to første dagene etter ankomst. Statistikken for perioden 1.9 – 31.12 2003 viser at 92 % av asylsøkerne over 12 år har deltatt på informasjonsmøter med NOAS. Individuelle samtaler har blitt gjennomført med halvparten av dem.

Så langt er vårt inntrykk at konseptet med kombinasjon av informasjonsfilm og brosjyre på asylsøkerens språk samt muligheten til å stille oppfølgingsspørsmål eller ha en samtale med en av informasjonsmedarbeidere har fungert etter hensiktene. NOAS skal i løpet av 2004 gjennomføre brukerundersøkelser og evaluere prosjektet for å kvalitetssikre informasjonsmateriellet og informasjonsformidlingen, samt ta sikte på å øke oppmøteprosenten ytterligere.

Organisasjon

Generalforsamling

NOAS' 19. ordinære generalforsamling ble avholdt 8. april 2003.

Medlemsskap

NOAS hadde 469 betalende medlemmer ved utgangen av 2003. Medlemsutviklingen har de siste årene vist en gradvis, men jevn nedgang.

Styrets sammensetning

Følgende personer har utgjort NOAS' styre siden generalforsamlingen:

Per Ø. Grimstad	Styreleder
Hildegunn Hermansen	Nestleder
Fredrick Andersen	Styremedlem
Sverre Ulstrup	Styremedlem
Helga Fastrup Ervik	Styremedlem
Anniken Huitfeldt	Styremedlem
Bjarte Vandvik	Styremedlem
Sylo Taraku	Styremedlem (permisjon fra 18.6.2003)
Kirsti Jareg	1. varamedlem
Tomas S. Bille	2. varamedlem

Styret har avholdt 10 ordinære styremøter i 2003.

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 2003 bestått av:
Ole Jacob Frich (leder), Mona Bergstøl og Nora Sveaass.

Personale

Morten Tjessem	Generalsekretær
Frode Kristoffersen	Kontorsjef
Rune Berglund Steen	Fagsjef
Torhild Holth	Rådgiver/jurist (fom. 1.9.2003)
Sylo Taraku	Informasjonsleder Informasjon i transitt (fom. 26.5.2003)
Régine Bahoshy-Mathisen	Rådgiver Informasjon i transitt (fom. 1.7.2003)

Sivilarbeidere

Ole Andreas Gjerull, Liban Hussein, Thomas Arentzen, Hans Petter Blom, Øyvind Færevik, Thor Erik Forsberg, Petter Aasheim, Morten Medhus. I gjennomsnitt har sivilarbeidere utgjort 3,6 årsverk.

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. Helsingforskomitéen, Flyktningerådet, Amnesty International, Antirasistisk senter, Norsk Folkehjelp, Forum 18, Redd Barna 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 var vi representert i styret til Pluss-Landsforeningen mot aids og i styret til Rådet for Kurdernes Rettigheter.

Økonomi

Stortinget bevilget kr. 1 650 000 over Statsbudsjettet Kap 521, post 73 – *Tilskudd til landsdekkende organisasjoner*. I tillegg har NOAS mottatt kr. 165 000 fra Statsbudsjettet Kap 470, post 72, underpost 15 – *Etableringsstøtte til advokater og særskilte rettshjelpstiltak*. UDI har gitt tilleggsbevilgninger på til sammen i underkant av kr. 60 000. NOAS' totale budsjett for året var på kr. 8,2 mill., fordelt på sekretariat/drift (3,9 mill.) og Informasjon i transitt (4,3 mill).