

# Asylsøkernes møte med det offentlige

I grenseland mellom diskriminering og saklig forskjellsbehandling



Foto: Heiko Junge / SCANPIX

**Rapport fra Norsk Organisasjon for Asylsøkere (NOAS)**

**August 2008**

# INNHALDSFORTEGNELSE

<b>DEL I: GENERELT OM PROBLEMSTILLINGEN.....</b>	<b>3</b>
<b>1. Innledning .....</b>	<b>3</b>
<b>2. Asylsøkernes sårbarhet i møtet med staten .....</b>	<b>5</b>
<b>4. Metodisk tilnærming.....</b>	<b>6</b>
Primærkilder: asylsøkere.....	7
Tolkebruken .....	7
Individuelle og gruppeintervjuer .....	8
Kriterier for utvelgelse av informanter.....	8
Spørsmålene under intervjuet.....	9
De sekundære kildene .....	11
<b>3. Det rettslige vernet mot etnisk diskriminering.....</b>	<b>12</b>
Internasjonale konvensjoner.....	12
Nærmere om diskriminering .....	14
Diskriminering som motiv eller virkning.....	15
Asylsøkere og etnisk diskriminering.....	16
(U)saklig diskriminering .....	17
LDOs arbeid med klager fra asylsøkere.....	18
Behandling av klager til LDO .....	19
<b>DEL II: ASYLSØKERNES ERFARINGER I MØTET MED DET OFFENTLIGE.....</b>	<b>20</b>
<b>5. Et overblikk over asylprosessen.....</b>	<b>20</b>
<b>6. Politiets Utlendingsenhet .....</b>	<b>22</b>
SINTEFs uttalelser om møtet mellom asylsøkere og PU.....	24
Klager på Politiets Utlendingsenhet registrert av NOAS.....	25
Klager etterforsket av SEFO/Spesialenheten for politisaker.....	28
Politiets Utlendingsenhets respons på klager formidlet via NOAS .....	29
Klager fremmet direkte til Politiets Utlendingsenhet.....	30
Asylsøkernes erfaringer i møtet med Politiets Utlendingsenhet .....	32
<b>7. Utlendingsdirektoratet.....</b>	<b>34</b>
Vurdering av asylsøknader.....	35
Asylsøkernes tiltro til UDI .....	37
Ventetid i uvisshet.....	39
Behandling av diskrimineringsklager i UDI .....	41
<b>8. Asylmottak .....</b>	<b>44</b>
Utfordringer knyttet til lokal motstand mot asylmottak.....	44
Samarbeid mellom mottak og lokalsamfunn.....	46

Mottakets registrering av etnisk diskriminering.....	47
Forholdet mellom beboere og mottaksansatte.....	48
Trangboddhet på asylmottak .....	49
Språkvansker i mottakene .....	50
Passiv ventetid.....	51
<b>9. Helsevesen .....</b>	<b>53</b>
Asylsøkernes helserettigheter.....	53
Utfordringer knyttet til møtet mellom asylsøkere og helsetjenesten.....	54
Avvisning .....	55
Problemer med at det ikke brukes tolk ofte nok.....	56
Informasjon mellom instansene .....	58
Psykisk helse .....	60
<b>10. Politidistriktene .....</b>	<b>61</b>
Politiets fokus på rasisme .....	61
Asylsøkernes erfaringer.....	62
Forkynnelse av vedtak.....	63
<b>11. Problemer med manglende identitetsbevis .....</b>	<b>65</b>
Registreringsbevis for asylsøkere - asylkort .....	66
Problemer i forhold til banktjenester.....	67
Inndragelse av registreringskortet for asylsøkere.....	68
<b>12. Andre erfaringer med diskriminering.....</b>	<b>70</b>
Diskriminering av asylsøkere i samfunnet for øvrig.....	70
Utstedtsdiskriminering.....	71
Skoler .....	71
Offentlig transport .....	72
Tannlege .....	73
Arbeidsliv .....	74
Advokat .....	74
Media.....	75
<b>III. OPPSUMMERING .....</b>	<b>77</b>
<b>13. Konklusjon .....</b>	<b>77</b>
<b>14. Anbefalinger .....</b>	<b>81</b>
Informasjon om diskrimineringsvernet til asylsøkere .....	81
Registrering av klager .....	81
Tolketjenester .....	82
Helsetjenester .....	82
Saksbehandlingstid.....	82
Mottaksforhold .....	82
Opplysningsarbeid i forhold til opinionen .....	83
Forskningstiltak.....	83

# DEL I: GENERELT OM PROBLEMSTILLINGEN

## 1. Innledning

Norge er forpliktet til bekjempe all type etnisk diskriminering, inkludert den som rammer asylsøkere og flyktninger. Bak forbudet mot diskriminering ligger det et formål som skal fremme likestilling og sikre like muligheter og rettigheter uten tanke på etnisitet, nasjonal opprinnelse, avstamning, hudfarge, språk, religion og livssyn.

I enhver søknad om asyl, ligger det en mer eller mindre berettiget forventning om et nytt liv i frihet, trygghet og verdighet. Mange av de som søker asyl er spesielt sårbare på grunn av opplevelser i hjemlandet, eller mens de var på flukt. Vernet om asylinstituttet tilsier derfor at man er særskilt oppmerksomme på at de som har flyktet fra forfølgelse og diskriminering i hjemlandet, ikke opplever å bli diskriminert eller på annen måte dårligere behandlet enn andre mennesker her i Norge.

Bakgrunnen for rapporten, er det økte fokuset i Norge på rasisme og etnisk diskriminering som har kommet i kjølvannet av at Eugene Obiora døde under en pågrep foretatt av politiet i Trondheim i september 2006 og det forhold at Ali Farah ble etterlatt av ambulansepersonell i Sofienbergparken i Oslo med alvorlig hjerneblødning.

Disse to sakene har naturlig nok fått stor oppmerksomhet i den norske opinionen. I begge sakene har det blitt reist spørsmål om disse to personene ble behandlet slik de ble *på grunn av* deres etnisitet. I den offentlige debatten etter disse hendelsene kom det påstander om ”utbredt institusjonell rasisme”. Som konsekvens av dette har regjeringen ønsket å kartlegge omfanget av offentlig rasisme eller etnisk diskriminering i offentlige institusjoner. Regjeringen ga Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO) i oppdrag å kartlegge diskriminering i offentlig sektor<sup>1</sup>. I tillegg ble det fra myndighetenes side uttrykt ønske om andre relevante aktørers bidrag til dette arbeidet.

---

<sup>1</sup> Nyhetssak på nettsidene til Barne- og likestillingsdepartementet: ”Klarlegging av diskriminering i statlig sektor”: [http://www.regjeringen.no/nb/dep/bld/tema/rasisme\\_og\\_diskriminering/kartlegging-av-diskriminering-i-statlig-.html?id=499528](http://www.regjeringen.no/nb/dep/bld/tema/rasisme_og_diskriminering/kartlegging-av-diskriminering-i-statlig-.html?id=499528)

Under et møte med Organisasjonen mot Offentlig Diskriminering (OMOD) og Norsk Organisasjon for Asylsøkere (NOAS) 4. september 2007, ba Justisminister Knut Storberget disse to organisasjonene om å bidra til ”å samle og systematisere opplysninger om offentlig diskriminering som de har fått blant annet gjennom organisasjonenes arbeid med enkeltsaker”. I den forbindelse fikk organisasjonene økt støtte til rettshjelpstilbudet, ”for å sikre tilgang på informasjon og dokumentasjon”.<sup>2</sup>

Det er viktig at frivillige organisasjoner som uttaler seg i den offentlige debatten om rasisme og etnisk diskriminering, har de nødvendige ressursene for å kunne jobbe mer systematisk og profesjonelt med innsamling av informasjon om forekomsten av etnisk diskriminering og formidling av denne til myndigheter og offentligheten. Derfor er NOAS takknemlig for den økte bevilgningen på kr 200 000 fra Justisdepartementet. Denne støtten har både bidratt til å styrke vårt rettshjelpstilbud til asylsøkere i 2008 og gjort utarbeidelsen av denne rapporten mulig.

Kunnskap om *hvor og hvordan* diskriminering foregår, er en nødvendig og viktig forutsetning for å forebygge diskriminering. NOAS håper denne rapporten kan bidra til å gi slik informasjon. Rapporten har som mål å bidra til å belyse asylsøkeres opplevelser i møtet med det offentlige Norge, med hensyn til rasisme og etnisk diskriminering. I tillegg ønsker vi å sette søkelyset på noen strukturelle forhold som kan ramme asylsøkere og som indirekte kan virke diskriminerende.

Vi har ikke tatt sikte på å foreta noen statistisk representativ undersøkelse, men snarere forsøkt å danne oss et bilde av hvilke problemer asylsøkere som gruppe i særlig grad opplever. Dette har vi gjort ved hjelp av en serie dybdeintervjuer med asylsøkere, samtaler med mottaksansatte og et utvalg organisasjoner og offentlige instanser som asylsøkere i særlig grad møter eller som også befatter seg med problemområdet etnisk diskriminering.

Undersøkelsesteamet bak denne rapporten har bestått av NOAS' medarbeidere Solvei Skogstad og Silje Folkesson og avdelingsleder Sylo Taraku, som har ledet prosjektet. Alle tre som har skrevet denne rapporten har høyere utdanning innen humanistiske fag. I forbindelse

---

<sup>2</sup> Pressemelding fra Justisdepartementet, 4.9.2007:  
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/aktuelt/nyheter/2007/Styrker-rettshjelp-i-OMOD-og-NOAS-.html?id=479772>

med ferdigstillingen har også generalsekretær Morten Tjessem og juridisk rådgiver Gunn Kathrine Stangvik i NOAS bistått med gjennomgang og kommentarer.

## **2. Asylsøkernes sårbarhet i møtet med staten**

Menneskerettighetene er særdeles viktige for personer som av forskjellige grunner kommer i kontakt med, og eventuelt står i et avhengighetsforhold til, statlige institusjoner. Det er i møtet med statlige institusjoner at menneskerettighetene og rettsstatens grunnleggende prinsipper står ovenfor den vanskeligste prøven.

I prinsippet kan alle borgere komme i situasjoner hvor de kan være prisgitt byråkrater i offentlige organer, men asylsøkere som gruppe er spesielt utsatt fordi de generelt er en ressurs svak gruppe i denne sammenheng. Manglende språkkunnskaper, manglende inntekt og manglende kunnskap om samfunnsforhold i Norge gjør dem ekstra sårbare. En alminnelig norsk borger har i utgangspunktet langt bedre forutsetninger til å ivareta sine rettigheter selv, for eksempel i form av klage til de rette instansene dersom hun føler seg dårlig behandlet av et offentlig kontor. Først etter noen tid i landet vil den jevne asylsøker kunne oppnå de nødvendige forutsetninger for å ivareta sin egen situasjon.

Gjennom lover og budsjetter setter politikerne rammer for hvilke rettigheter asylsøkere skal ha og hvordan de som gruppe skal behandles. Asylsøkere må imidlertid i praksis hele tiden forholde seg til de ulike offentlige organer som forvalter statens politikk, eventuelt private som yter tjenester på vegne av staten, og som derfor har stor makt over asylsøkernes situasjon.

Det er politibetjenten hos Politiets Utlendingsenhet (PU) som kan bestemme om en asylsøkeren skal forvares eller varetektsfengsles på grunn av mangel på identitetspapirer eller påstått feilaktige opplysninger til politiet. Den mottaksansatte kan bestemme om ambulansen skal ringes når asylsøkeren trenger det / sier hun trenger det. Sykepleieren eller legen kan avgjøre om asylsøkeren "har rett" til en bestemt type behandling. Andre personer i det offentlige byråkratiet kan bestemme om asylsøkeren skal få psykiatrisk hjelp, gratis tannlegetjeneste, tolk eller lignende. Hvis søknaden om asyl blir avslått, må asylsøkeren stole på at advokaten sender en klage innen fristen på tre uker.

Ansatte i Utlendingsdirektoratet (UDI) har den største makten over asylsøkere. Det er vanligvis én eller to UDI-medarbeidere som avgjør en persons eller families skjebne. En konsulents vurdering av asylsøkerens troverdighet kan være avgjørende for om asylsøkeren får beskyttelse i Norge eller sendes tilbake til krig og konflikt, i land som Afghanistan, Irak eller Somalia. Manglende undersøkelser og eventuelle feilvurderinger i forhold til sakens opplysning i førsteinstansens behandling kan være veldig vanskelige å rette opp senere.

Som man ser av det som er nevnt, har asylsøkere liten kontroll over egne liv. De er i stor grad avhengige av de offentlige institusjonene de har med å gjøre, og de personene som jobber der. Asylsøkerne er derfor ekstra avhengige av at deres rettigheter og deres rettssikkerhet ivaretas på en god måte av de som forvalter reglene. Blir ikke lovene forvaltet riktig, kan det ha store konsekvenser for en asylsøker. Noen ganger kan konsekvensen være fatal.

#### **4. Metodisk tilnærming**

Innenfor rammene av arbeidet med denne rapporten har vi ønsket å kartlegge asylsøkeres opplevelser av forekomsten av etnisk diskriminering og rasisme i møtet med offentlige institusjoner i Norge. Som nevnt innledningsvis har vi ikke hatt som mål å foreta en statistisk representativ undersøkelse, og har heller ikke data som gir grunnlag for generelle konklusjoner. Gjennom vår serie dybdeintervjuer med asylsøkere mener vi allikevel at vi har dannet et inntrykk av hvilke problemer asylsøkere i særlig grad møter med tanke på rasisme og etnisk diskriminering i det offentlige.

Våre kilder i undersøkelsen omfattet som følger:

- 23 asylsøkere fra Irak, Iran, Serbia, Somalia, Sri Lanka og Russland (Tsjetsjenia)
- 14 mottaksansatte ved til sammen 12 ordinære asylmottak, hvorav 5 i region Oslo, samt minst et mottak i hver av de øvrige 5 regionene Indre Øst, Sør, Vest, Midt-Norge og Nord<sup>3</sup>
- Politiets utlendingsenhet (PU) v/vaktsjefens kontor og juridisk avdeling
- Utlendingsdirektoratet (UDI) v/ Region- og mottaksavdelingen og

---

<sup>3</sup> Iflg Utlendingsdirektoratets liste over samtlige mottak

- Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO)
- Organisasjon mot offentlig diskriminering (OMOD)
- Selvhjelp for innvandrere og flyktninger (SEIF)
- SOS Rasisme

Vi har også gjennomgått aktuelle rapporter og andre dokumenter som befatter seg med diskriminering i det offentlige. Disse vil bli referert til løpende gjennom denne rapporten. I tillegg har vi redegjort for klager NOAS har mottatt fra asylsøkere når det gjelder forekomsten av diskriminering og dårlig behandling som denne gruppen har opplevd i møtet med offentlige institusjoner i Norge. Disse klagene har hovedsakelig blitt rapportert til NOAS' kontor på Tanum transittmottak, fra asylsøkere som har følt seg dårlig behandlet i forbindelse med registrering av søknad. Det er derfor i første rekke Politiets Utlendingsenhet som er gjenstand for disse klagene.

### **Primærkilder: asylsøkere**

Asylsøkerne (også omtalt som ”informanter”) har vært våre primærkilder i undersøkelsen. Vi har spurt til sammen 23 voksne asylsøkere om deres opplevelser i møtet med offentlige institusjoner i Norge. Totalt var det 9 kvinner og 14 menn som deltok. Personene ble valgt ut ved at vi sendte e-post til asylmottak i Oslo og omegn og ba de ansatte om å sette oss i kontakt med personer fra de nasjonalitetene vi hadde valgt, og som kunne tenke seg å snakke med oss. Utvelgelsen skjedde i så måte delvis av de mottaksansatte og kunne være resultat av tilfeldigheter (hvilke personer som var tilstede da det ble spurt og som kunne stille opp den dagen vi kom) samt et element av selvseleksjon (hvem som hadde lyst å møte oss). Vi sa fra på forhånd at vi ville ha tolk til rådighet, slik at språk ikke skulle være et kriterium for å delta.

### **Tolkebruken**

De fleste intervjuene ble foretatt med telefontolk<sup>4</sup>. Det kan være flere fordeler med bruk av telefontolk fremfor en tolk som er tilstede i rommet. For det første er det ikke rom for tvil om hvem som er samtalepartnere i intervjusituasjonen. Det blir lettere å forholde seg til tolken som et *redskap*, både for intervjuobjekt og den som intervjuer. En kan ikke benytte seg av kroppsspråk, men tvinges til å uttrykke seg konkret, noe som var særlig nyttig fordi det ble

---

<sup>4</sup> Noen av sitatene fra asylsøkere i denne rapporten, vil derfor være basert på *tolkens oversetting* av hva som har blitt sagt under intervjuet.

brukt diktafon og intervjuene senere transkribert. Det er dessuten rimeligere, og en kan få tilgang til gode tolker på nær sagt alle språk på relativt kort varsel. Det er imidlertid noen tekniske forutsetninger, en må for eksempel ha tilgang til et rom med en telefon som har høytalerfunksjon. I tillegg kan det være vanskeligere å høre hva som blir sagt. To av intervjuene ble foretatt på engelsk og et på norsk, ettersom informantene selv i disse tilfellene oppgav at de var komfortable med å uttrykke seg uten tolk.

### **Individuelle og gruppeintervjuer**

I utgangspunktet ønsket vi å snakke med en person om gangen. I de tilfellene informantene var ektepar, og de selv mente det var greit, intervjuet vi dem sammen. Dette gjaldt to av intervjuene, altså 4 personer. Ved to andre tilfeller ble flere intervjuet sammen av praktiske hensyn (tidspress og tolketimer), under forutsetning av at informantene ikke hadde noen motforestillinger. I det ene tilfellet dreide det seg om to menn som ikke var i slekt, men som snakket samme språk. Det andre var et gruppeintervju, med to familier som tilhørte samme etniske gruppe og som hadde blitt kjent med hverandre i mottaket. Til sammen ble det foretatt 18 intervjuer.

Det er fordeler og ulemper med individuelle intervjuer versus grupper. Noen kan synes at det er vanskelig å skulle snakke om ubehagelige opplevelser foran mange andre. På den andre siden kan det bli lettere å dele opplevelser hvis man skjønner at andre har opplevd noe liknende. Ekteparene som ble intervjuet sammen, supplerte hverandres opplysninger, og det kan tenkes at vi derfor fikk mer informasjon enn vi ellers ville ha fått. I gruppeintervjuet virket det som om den av deltakerne som var mest aktiv, også ansopret de andre til å snakke om sine opplevelser. De fleste av intervjuene var individuelle, og vi fikk mulighet til å bruke mer tid på hver person, og flere oppfølgingsspørsmål til de konkrete opplevelsene den enkelte hadde hatt. Bruken av telefontolk ble dessuten lettere når det ikke var så mange personer som snakket.

### **Kriterier for utvelgelse av informanter**

Innenfor rammene av vår undersøkelse, var formålet med utvelgelsen av asylsøkere at det skulle være best mulig representasjon i forhold til verdensdeler, hudfarge og religiøs tilhørighet. Derfor valgte vi å intervjuere asylsøkere fra Irak, Iran, Serbia, Somalia, Sri Lanka og Tsjetsjenia. Med dette ønsket vi også å få et inntrykk av om det var tendenser til ulike

opplevelser av diskriminering i Norge, avhengig av etnisk bakgrunn. Videre måtte asylsøkerne ha vært i Norge i minst én måned. De vi intervjuet skulle ha vært i kontakt med et minimum av offentlige instanser. Det vil i denne sammenhengen si Politiets Utlendingsenhet (PU) og Utlendingsdirektoratet ved koordineringsenheten og intervjuavdeling, samt transitt-/asylmottak, ettersom disse institusjonene som regel er de første en nyankommet asylsøker møter. Vi satte imidlertid ikke noen øvre grense for hvor lenge en person kunne ha vært i Norge for å være med i undersøkelsen. Det ble et vidt spenn med hensyn til tidsperiode i Norge; fra informanten som hadde vært i landet kortest tid, det vil si ca. 4 uker, til den som hadde vært lengst, hvilket var 10 år. Det var følgelig også store forskjeller med hensyn til hvilke offentlige institusjoner de hadde vært i kontakt med. For de med kortest tid i Norge ble det i hovedsak stilt spørsmål om opplevelser de hadde hatt i sine personlige møter med PU og UDI, og hvordan de opplevde behandlingen de fikk på mottaket. For de som hadde vært lengre tid i landet, ble det naturlig å inkludere spørsmål om deres møter med institusjoner i andre sammenhenger. Det kunne for eksempel være kommunalt helsevesen, skole eller barnehage, og deres senere erfaringer med utlendingsforvaltningen, hovedsakelig kontakten med UDI utover asylintervjuet.

De fleste vi snakket med hadde ennå ikke hadde fått avgjort sine søknader om asyl fra UDI. Noen få hadde fått et avslag, men hadde påklaget vedtaket til UDI, og ventet på ny avgjørelse. Klageorganet Utlendingsnemnda (UNE), ble bare nevnt i et enkelt tilfelle, og vi har derfor ikke viet denne institusjonen spesiell oppmerksomhet i denne rapporten.

### **Spørsmålene under intervjuet**

I intervjuene med asylsøkere forklarte vi innledningsvis at formålet var å kartlegge om asylsøkere opplevde rasisme eller å bli diskriminert på etnisk grunnlag i de institusjonene de hadde kontakt med i Norge. Metodologisk kan det innvendes at dette vil ha lagt føringer for svarene vi kunne forvente å få. Spørsmålsformuleringene var imidlertid åpne. Vi ønsket i minst mulig grad å påvirke informantene til å oppgi at de hadde vært utsatt for etnisk diskriminering, dersom de ikke selv mente at de hadde blitt behandlet dårligere enn andre. Det var vårt utgangspunkt at den subjektive vurderingen skulle legges til grunn både i tilfeller der informantene har følt seg diskriminert og der de følte seg bra behandlet.

Vi spurte informantene om hvilke offentlige institusjoner de har vært i kontakt med i løpet av den tiden de har vært i Norge. Der det viste seg nødvendig å utdype hva vi mener med ”offentlige institusjoner” forklarte at vi først og fremst mente Politiets Utlendingsenhet og Utlendingsdirektoratet, men at det også kunne dreie seg om asylmottak, helseforetak, skoler eller liknende. Det kan ha forkommet uklarhet med hensyn til hva en offentlig institusjon er, for eksempel dersom informanten kom fra et land eller område med nærmest ikke-eksisterende offentlig sektor (som Somalia) eller tilhørte en folkegruppe eller et sosialt segment som i liten grad har hatt tilgang til offentlige institusjoner og tjenester i hjemlandet. I de fleste tilfellene virket det imidlertid som asylsøkernes forståelse av begrepet var i samsvar med vår forståelse.

I noen tilfeller ble det behov for å forklare nærmere hva som var NOAS’ rolle i forhold til myndighetene. NOAS driver et informasjonsprogram for nyankomne asylsøkere på oppdrag fra UDI og har lokaler i samme bygning som UDIs kontorer på Tanum transittmottak. Dette kan ha bidratt til usikkerhet hos informantene når det gjaldt vår uavhengighet av utlendingsforvaltningen. Selv om vi forsøkte å gjøre det klart innledningsvis hvem vi var og hva som var formålet med undersøkelsen, opplevde vi ved et par anledninger at informanten spurte om disse tingene halvveis ut i intervjuet. Det kan ha skyldtes at vår presentasjon var mangelfull, eventuelt problemer med oversettelsen, ettersom vi i de fleste intervjuene brukte tolk. Dersom det hersket uklarhet omkring formålet med undersøkelsen eller hvem som ville få tilgang til informasjonen som ble gitt i intervjuet, kan vi ikke utelukke at dette har påvirket svarene vi fikk.

Vi spurte om informantene hadde hatt opplevelser som de husket som spesielt positive eller negative, i møte med de institusjonene de hadde vært i kontakt med. I de tilfellene noen hadde følt at de ble dårlig behandlet, spurte vi hva de trodde var årsaken til denne behandlingen. Det ble spurt om informantene følte at de hadde blitt behandlet med respekt og likt med andre asylsøkere, eventuelt på linje med norske. Vi spurte også om deres forventninger til hvilken behandling de skulle få i Norge. Det kan tenkes at asylsøkere som kommer til Norge har dårlige erfaringer med offentlige institusjoner og myndigheter i hjemlandene, slik at deres forventninger til behandlingen de vil motta i Norge, er svært lav. Satt på spissen kan en si at en som er vant til å få juling av politiet der hun kommer fra, vil oppleve norsk politi som lite diskriminerende og respektfulle, simpelthen fordi de ikke slår henne. Motsatt kunne det tenkes at asylsøkere som har rømt fra undertykkende regimer har høye forventninger knyttet

til rettssikkerhet og likeverdig behandling i demokratiske land. Da kan skuffelsen bli desto større dersom de opplever møtet med norske institusjoner som krenkende eller diskriminerende.

Dersom noen asylsøkere mente at de hadde fått dårlig behandling noe sted, spurte vi om vedkommende trodde at behandlingen var representativ for hele institusjonen eller om det avhang av den enkelte person informanten hadde vært i kontakt med. På denne måten fikk vi et inntrykk av om behandlingen ble oppfattet som mer eller mindre tilfeldig eller om asylsøkeren opplevde den dårlige behandlingen som typisk for systemet/institusjonen.

Vi spurte deretter om informantene selv ville klaget dersom de opplevde å bli dårlig behandlet, og hvem de eventuelt ville henvendt seg til. Tilbøyelighet til å klage kan gi en indikasjon på om de opplevde "tillit til systemet" eller om de anså at diskriminering var av strukturell art, og at det ville være nytteløst å klage. Vi ønsket også å få et inntrykk av hvilke kunnskaper asylsøkere har når det gjelder *muligheter* for å klage dersom de skulle oppleve å bli behandlet på en kritikkverdig måte. Vi spurte også om noen faktisk hadde klaget dersom de hadde opplevd å bli behandlet dårlig, og hvilke konsekvenser dette eventuelt hadde fått. Var informanten fornøyd med oppfølgingen og det eventuelle utfallet saken hadde fått?

Avslutningsvis spurte vi også om informantene hadde noen tilføyelser i forhold til tema for undersøkelsen, slik at de selv fikk anledning til å definere hva de eventuelt opplevde som problematisk i møtet med de norske offentlige institusjonene og samfunnet for øvrig.

## **De sekundære kildene**

De *sekundære kildene*, det vil si institusjoner og organisasjoner vi tok kontakt med, ble spurt om de mottok henvendelser fra asylsøkere som hadde opplevd å bli utsatt for rasisme eller etnisk diskriminering, eller som følte seg dårlig behandlet på annet grunnlag. Vi spurte hva henvendelsene gikk ut på, hvilken oppfølging de eventuelt fikk og om henvendelsene ble registrert og/eller rapportert på noen måte, slik at det kunne vises til noen form for statistikk over type og omfang av eventuelle problemer.

De samme spørsmålene ble stilt til mottaksleder eller -ansatte ved de fem mottakene vi besøkte i Oslo og omegn. Flere av lederne ved asylmottakene i de øvrige regionene fikk tilsendt spørsmålsguiden vår på e-post slik at de fikk anledning til å forberede seg før de ble kontaktet per telefon fra oss.

De sekundære kildene ble spurt om de hadde fått henvendelser fra asylsøkere som hadde følt seg dårlig behandlet, men kanskje ikke selv oppfattet behandlingen som diskriminerende. Med dette forsøkte vi å finne ut om de som jobber med asylsøkere, og som formodentlig har bedre forutsetninger for å fange opp eventuell *indirekte* diskriminering av asylsøkere, hadde registrert at dette hadde forekommet. I samtalen med de sekundære kildene ble det også spurt om de hadde lagt merke til andre problemer som særlig rammer asylsøkere som gruppe.

I utgangspunktet ønsket vi å belyse asylsøkeres erfaringer med offentlige institusjoner i en nokså konkret og snever betydning av begrepet ”institusjon”. På bakgrunn av svarene vi fikk, har vi allikevel valgt å inkludere opplevelser som informantene har fortalt om som berører forhold også utenfor utlendingsforvaltningens organer og mottaksapparatet. Det kan dreie seg om strukturelle hindringer som kan medføre at asylsøkere utsettes for indirekte diskriminering på etnisk grunnlag. Vi mener at mange av de problemene asylsøkere møter i det norske samfunnet ikke er tilstrekkelig kartlagt eller prioritert, og at denne rapporten derfor kan være en gylden anledning til å få belyst noen av disse forholdene.

### **3. Det rettslige vernet mot etnisk diskriminering**

#### **Internasjonale konvensjoner**

De internasjonale menneskerettighetene bygger på en grunnleggende forutsetning om at alle mennesker er likeverdige og skal ha de samme rettigheter og muligheter. Det er derfor i de ulike menneskerettighetskonvensjonene uttrykkelig fremhevet at rettighetene skal gjelde for alle, uten noen form for diskriminering.

I artikkel 1 i FNs rasediskrimineringskonvensjon (CERD) heter det at:

(...) enhver forskjellsbehandling, utelukkelse, innskrenkning eller begunstiging på grunn av rase, hudfarge, avstamning eller nasjonal eller etnisk opprinnelse, hvis formål eller virkning er å oppheve eller begrense anerkjennelse av, nytelsen eller utøvelsen på like fot av økonomiske, sosiale, kulturelle eller hvilket som helst annet område av det offentlige liv" (vår understrekning).

Ved å ratifisere FNs rasediskrimineringskonvensjonen har Norge forpliktet seg til: "*å sikre enhver under deres jurisdiksjon effektivt vern og midler gjennom de kompetente nasjonale domstoler og andre statsinstitusjoner mot enhver rasediskriminerende handling*" som er i strid med konvensjonen.

I 2005 ble FNs rasediskrimineringskonvensjon gjort gjeldende som norsk lov gjennom en egen Lov om forbud mot diskriminering på grunn av etnisitet, religion mv. (Diskrimineringsloven)<sup>5</sup>. Lovens formål er å fremme likestilling, sikre like muligheter og rettigheter og å hindre diskriminering på grunn av etnisitet, nasjonal opprinnelse, avstamning, hudfarge, språk, religion og livssyn.

Norge ratifiserte tidlig Europarådets menneskerettighetskonvensjon av 1950 (EMK) og FNs to hovedkonvensjoner om menneskerettigheter av 1966, henholdsvis om sivile og politiske rettigheter (SP) og økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK). I 1994 ble en ny bestemmelse med hensyn til menneskerettigheter innført i Grunnloven § 110c. I denne bestemmelsen uttales det at " Det paaligger Statens Myndigheder at respektere og sikre Menneskerettighederne. Nærmere Bestemmelser om Gjennemførelsen af Traktater herom fastsættes ved Lov." Ved Menneskerettighetsloven av 1999 ble disse tre internasjonale konvensjonene gjort direkte gjeldende som norsk lov, og har forrang over norske lover ved motstrid, jf. § 3 i menneskerettsloven. I 2003 ble også Barnekonvensjonen tatt inn.

De tre internasjonale konvensjonene som ble tatt med i den norske menneskerettsloven allerede i mai 1999, inneholder alle et ikke-diskrimineringsprinsipp for de forholdene som faller under konvensjonenes anvendelsesområder.

---

<sup>5</sup> Se lov 03.06.2005 nr. 33, § 2.

Et eksempel på dette er EMK artikkel 14. ”Forbud mot diskriminering”<sup>6</sup>

Utøvelsen av de rettigheter og friheter som er fastlagt i denne konvensjon skal bli sikret uten diskriminering på noe grunnlag slik som kjønn, rase, farge, språk, religion, politisk eller annen oppfatning, nasjonal eller sosial opprinnelse, tilknytning til en nasjonal minoritet, eiendom, fødsel eller annen status.

## Nærmere om diskriminering

Hva som anses som diskriminering følger av diskrimineringsloven § 4, hvor det skilles mellom *direkte* og *indirekte* diskriminering:

### § 4. Forbud mot diskriminering

Direkte og indirekte diskriminering på grunn av etnisitet, nasjonal opprinnelse, avstamning, hudfarge, språk, religion eller livssyn er forbudt. Med direkte diskriminering menes at en handling eller unnlattelse har som formål eller virkning at personer eller foretak på grunnlag som nevnt i første ledd blir behandlet dårligere enn andre blir, er blitt eller ville blitt behandlet i en tilsvarende situasjon.

Med indirekte diskriminering menes enhver tilsynelatende nøytral bestemmelse, betingelse, praksis, handling eller unnlattelse som fører til at personer på grunn av forhold som nevnt i første ledd blir stilt særlig ufordelaktig sammenliknet med andre(...). Forskjellsbehandling som er nødvendig for å oppnå et saklig formål, og som ikke er uforholdsmessig inngripende overfor den eller de som forskjellsbehandles, anses ikke som diskriminering etter loven her.

Dersom en bestemmelse, et kriterium eller praksis er begrunnet i rettmessige mål, anses det altså ikke som diskriminering i juridisk forstand, men en saklig begrunnet forskjellbehandling.

Det blir derfor sentralt for vurderingen av om det forligger (etnisk) diskriminering hva en anser for å være ”*et saklig formål*” og ”*nødvendig*” for å oppnå målet, og dessuten hva som skal anses som ”*uforholdsmessig inngripende*”.

Det kan være forskjell på ”opplevd diskriminering” (subjektiv) og diskriminering i *juridisk* forstand. Diskriminering i juridisk forstand benyttes kun der det er blitt konstatert at handlingen innebærer et brudd på diskrimineringsloven, enten av Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO) eller av annet kompetent organ. Når det gjelder spørsmålet om en person har blitt utsatt for diskriminering eller ei, har vi i våre intervjuer lagt til grunn

---

<sup>6</sup> Se SP art. 2 nr. 1 og ØSK. Art. 2 nr. 2 samt barnekonvensjonen art. 2, med hensyn til lignende ikke-diskrimineringsbestemmelser.

*den subjektive opplevelsen av å bli forskjellsbehandlet på grunn av sin etniske bakgrunn eller tilhørighet. Dette gjelder først og fremst ved direkte diskriminering. Denne fremgangsmåten er i samsvar med en forståelse som også har blitt brukt i andre sammenhenger og undersøkelser som mål på diskriminering. Det vises bl.a. til Statistisk Sentralbyrå (SSBs) rapport om "levetår blant innvandrere i Norge 2005/2006"<sup>7</sup>.*

Som SSB skriver i sin rapport, er det ikke helt uproblematisk å legge en slik forståelse til grunn. Ved en slik fremgangsmåte kan det for eksempel være vanskelig å avgjøre hvor mange tilfeller av "opplevd diskriminering" der forskjellsbehandlingen faktisk skyldes ens etniske bakgrunn. Dette gjelder spesielt for mennesker som er nettopp har kommet til landet og kanskje ikke har kjennskap til verken formelle regler og lover eller til de kulturelle "koder" som gjelder for samhandlingen mellom folk i det norske samfunnet. En annen ulempe som påpekes i SSB-rapporten, er at diskriminering sjelden er *direkte* og åpenbar, men som oftest *indirekte* og et resultat av flere avgjørelser uten rasistisk motiv. Det kan derfor være vanskelig for en person å vite om hun eller han har blitt utsatt for diskriminering. Dette kan i særlig grad gjelde for asylsøkere, ettersom de i mange tilfeller mangler forkunnskap om hvilken behandling de kan forvente, både fra offentlige institusjoner i Norge og i samfunnet forøvrig.

### **Diskriminering som motiv eller virkning**

I "Handlingsplan mot rasisme og diskriminering (2002-2006)" forklares diskrimineringsbegrepet slik at "*en handling er diskriminerende hvis den har som effekt at noen kommer dårligere ut på grunn av hudfarge, etnisk opprinnelse mv., uavhengig av om hensikten var å forskjellsbehandle eller ikke*".

Det er med andre ord resultatet som er det sentrale i forhold til å avgjøre om det foreligger diskriminering. Videre skrives det at denne forståelsen er viktig fordi kun en liten del av den forskjellsbehandlingen som enkeltpersoner og grupper utsettes for, skyldes at noen har som bevisst motiv å diskriminere, og at det derfor er nødvendig at også handlinger som har diskriminerende *virkning* forstås som diskriminering, selv om *formålet* ikke nødvendigvis var å diskriminere. Uansett er *virkingen* av en handling av langt større betydning for den som rammes enn motivet som ligger bak handlingen<sup>8</sup>. Dersom vi legger en slik forståelse til grunn,

---

<sup>7</sup> [ISBN 978-82-537-7318-6 Elektronisk versjon](#)

<sup>8</sup> Fra [Handlingsplan mot rasisme og diskriminering \(2002-2006\)](#) s 6.

er det også grunnlag for å bruke diskrimineringsbegrepet om handlinger eller systemer som ikke er ment å være diskriminerende, men der resultatet kan være at bestemte grupper kommer dårligere ut enn andre på grunn av sin etnisitet. Det er dette som kan resultere i *indirekte* diskriminering.

### **Asylsøkere og etnisk diskriminering**

Asylsøkere er en gruppe som i mindre grad omfattes av tiltak mot rasisme og etnisk diskriminering, selv om de rettslig sett har det samme vernet som norske borgere mot etnisk diskriminering. Et av hovedproblemene i så måte, er at asylsøkere i mindre grad kjenner til lovverket, og hvordan de eventuelt skal gå frem for å klage dersom de opplever etnisk diskriminering eller annen dårlig behandling. I UDIs informasjonsprogram for mottaksbeboere<sup>9</sup> opplyses det om at diskriminering på etnisk grunnlag er forbudt i Norge, men det fremgår ikke hvordan slik diskriminering kan arte seg eller hvordan man skal gå frem dersom man mener seg utsatt for slik diskriminering.

Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO) betrakter ikke det å være asylsøker som grunnlag for diskriminering i seg selv. Klager fra asylsøkere registreres enten som etnisk diskriminering, diskriminering på grunnlag av hudfarge eller på grunnlag av nasjonal opprinnelse. LDO registrerer ikke hvorvidt noen er asylsøkere dersom de klager, siden oppholdsstatus ikke har betydning for vernet mot etnisk diskriminering.<sup>10</sup>

I ”Handlingsplan mot rasisme og etnisk diskriminering” heter det at tiltak mot diskriminering må rettes mot de som diskriminerer. Dette er først og fremst majoritetsbefolkningen og de strukturer og prosesser som majoritetsbefolkningen har kontroll over. I vår undersøkelse har vi ikke hatt mulighet til å følge opp alle de strukturelle problemområdene som ble rapportert om, men vi håper rapporten kan bidra til økt fokus på den vanskelige og tidvis håpløse tilværelsen mange asylsøkere opplever på grunn av forhold som de selv har få muligheter til å påvirke.

---

<sup>9</sup> UDIs informasjonsprogram ”Ny i Norge”: [www.nyinorge.no](http://www.nyinorge.no)

<sup>10</sup> Samtale med Helin Hartwig ved Likestillings- og diskrimineringsombudets kontor 28.5.2008

## **(U)saklig diskriminering**

Asylsøkere er per definisjon ikke etnisk norske, og de er nesten uten unntak fra ikke-vestlige land<sup>11</sup>. Likevel ville det ikke være rimelig å si at enhver forskjellsbehandling av individer eller grupper av asylsøkere nødvendigvis er diskriminering på etnisk grunnlag. De problemer asylsøkere som gruppe møter, kan i mange tilfeller skyldes at deres rettslige stilling er saklig forskjellig fra norske borgeres, slik at forskjellsbehandlingen kan ses på som et resultat av at det foreligger et ”objektivt begrunnet rettmessig mål” og at midlene for å nå dette målet er ”hensiktsmessige og nødvendige”, slik det har blitt stipulert i handlingsplanen<sup>12</sup>. Dette er forbehold som legges til grunn i definisjonen av hva som skal betraktes i Diskrimineringsloven<sup>13</sup>.

Det er NOAS oppfatning at verken debatten om rasisme og etnisk diskriminering eller asylsøkerne som gruppe er tjent med at enhver forskjellsbehandling skal betraktes som uttrykk for rasisme eller etnisk diskriminering. En slik vinkling ville heller ikke være representativt for hvordan de asylsøkerne vi har snakket med selv definerer sine opplevelser i møtet med det offentlige i Norge.

Allikevel mener vi det er nødvendig å rette søkelyset mot asylsøkernes erfaringer med forskjellsbehandling i Norge. Diskrimineringsloven § 4 fjerde ledd inneholder flere begreper som forutsetter skjønnsmessige vurdering med hensyn til hva som kan anses som ”nødvendig” forskjellsbehandling i forhold til å oppnå et ”et saklig formål”. Hvor grensen for hva som ”ikke er uforholdsmessig inngripende ovenfor” vedkommende person eller gruppe, er også et definisjonsspørsmål og må tas stilling til etter en konkret vurdering. Disse avveiningene kan i mange tilfeller gjøre det til en lang prosess å fastslå om det foreligger diskriminering.

Den spesielle stillingen asylsøkere befinner seg i, kan dessuten innebære at det skjuler seg store mørketall hva angår etnisk diskriminering. Det kan tenkes at rasistisk motivert diskriminering ligger bak når ansatte på et offentlig kontor eller en helseinstitusjon avviser asylsøkere eller behandler dem dårligere enn andre, under henvisning til at ”de ikke har krav

---

<sup>11</sup> I følge [Utlendingsdirektoratets statistikk](#) for 2007 og 2008.

<sup>12</sup> [Handlingsplan mot rasisme og diskriminering \(2002-2006\)](#) s 7

<sup>13</sup> LOV 2005-06-03 nr 33: Lov om forbud mot diskriminering på grunn av etnisitet, religion mv. (diskrimineringsloven). <http://www.lovdata.no/all/hl-20050603-033.html>

på hjelp fordi de er asylsøkere”. Handlingen vil kunne fortone seg som ”saklig begrunnet forskjellsbehandling”, også for den som utsettes for slik behandling. Dette kan skje enten det ”bare” handler om manglende kunnskap om asylsøkernes rettigheter, eller i verste fall er utslag av rasistisk motivert forskjellsbehandling. Uansett kan resultatet bli at det ikke fanges opp som etnisk diskriminering.

Asylsøkere vil i en del tilfeller ha rettigheter på linje med norske borgere, men dette er ikke alltid kjent, verken for asylsøkerne selv eller for dem som administrerer disse rettighetene. Som en av de vi snakket med påpekte: ”asylsøkere er en gruppe som mange har *meninger* om, men ikke alltid like god *kunnskap* om”. Uklarhet når det gjelder gjeldende regelverk og retningslinjer kan føre til diskriminering i lovens forstand. Det påhviler derfor storsamfunnet å påse at de rettighetene asylsøkere faktisk har, blir ivaretatt.

### **LDOs arbeid med klager fra asylsøkere**

Likestillings- og diskrimineringsombudet<sup>14</sup> (LDO) skal bekjempe diskriminering og fremme likestilling uavhengig av blant annet kjønn, etnisitet, funksjonshemming, språk, religion, seksuell orientering og alder. Ombudet er faglig uavhengig, men administrativt underlagt Barne- og likestillingsdepartementet. LDO kan avgi uttalelser i klager om brudd på lover og bestemmelser under ombudets virkeområde, og å gi råd og veiledning om dette regelverket. Dersom det fremsettes en klage eller påstand om diskriminering, er LDO det sentrale organet når det gjelder å fastslå hvorvidt det foreligger diskriminering i juridisk forstand.

LDO ble opprettet 1.1.2006 med hjemmel i diskrimineringsombudsloven.

Likestillingssenteret, Likestillingsombudet og Senter mot etnisk diskriminering (SMED) gikk da inn i LDO. Alle som mener seg diskriminert skal kunne legge fram saken for Ombudet (LDO).

Asylsøkere er vernet etter det samme lovverket som norske borgere når det gjelder diskriminering og rasisme. Dette gjelder uavhengig av om de har lovlig opphold i landet eller ikke, og LDO registrerer derfor ikke om folk som henvender seg til dem pga. diskriminering er asylsøkere, idet dette ikke anses å være grunnlag for diskriminering i seg selv. Dersom en

---

<sup>14</sup> Informasjonen i dette avsnittet kommer fra LDOs hjemmeside: <http://www.ldo.no/no/>, LDOs årsrapport 2007, og samtale med Helin Hartwig ved LDOs kontor 28.5.2008

asylsøker eksempelvis opplever å bli nektet adgang på et utested fordi hun bruker asylsøkerkort som legitimasjon i døra, vil det altså bli registrert som et tilfelle av etnisk diskriminering.

### **Behandling av klager til LDO**

LDO registrerer klager som fremsettes etter etat eller sektor, men har ikke en egen kategori for klager mot utlendingsforvaltningen. Klager på f.eks UDI vil derfor bli registrert som en klage mot ”offentlig forvaltning”. De har en egen kategori for klager mot politiet, men har ikke skilt ut Politiets Utlendingsenhet. Det opplyses at registreringssystemene endres fra tid til annen, og at det kan bli aktuelt å registrere klager mot UDI i en egen kategori.

Når en klage om diskriminering fremsettes til LDO, vil de først ta kontakt med motparten for en redegjørelse, slik at begge partenes syn kommer til uttrykk. I noen tilfeller kan dette føre til at partene kommer til enighet, og klagen trekkes, og saksbehandlingen opphører. I motsatt fall vil LDO vurdere om diskriminering i juridisk forstand har funnet sted, og komme med en uttalelse. LDO har ikke noen sanksjonsmulighet, men deres uttalelse veier tungt og vil som oftest bli lagt stor vekt på dersom saken kommer til en eventuell rettslig avgjørelse.

Saksbehandlingen er gratis.

Etter kjønnsdiskriminering, er etnisk diskriminering det vanligste grunnlaget for klager til LDO. Fordi det ikke registreres hvorvidt en person som klager over etnisk diskriminering er asylsøker, er det vanskelig å si noe om hvor hyppig denne klageadgangen brukes av asylsøkere som opplever å bli diskriminert. Inntrykket er imidlertid at det er lite vanlig for asylsøkere å klage til LDO. Det vises til at en stor andel av klagene gjelder arbeidsliv og boligmarked, arenaer der asylsøkere av naturlige grunner opptrer i mindre grad enn innvandrerbefolkningen for øvrig. Det kan også skyldes at LDO er lite kjent for asylsøkere, eller at det oppfattes som en del av myndighetene i Norge og at terskelen for å henvende seg dit med en klagesak derfor er høyere for denne gruppen.

Blant de asylsøkerne vi snakket med, var det ingen som nevnte Likestillings- og diskrimineringsombudet som et sted de ville henvende seg dersom de opplevde å bli utsatt for rasisme eller etnisk diskriminering.

## DEL II: ASYLSØKERNES ERFARINGER I MØTET MED DET OFFENTLIGE

### *5. Et overblikk over asylprosessen*

#### **1. Asylsøkeren kommer til Norge og registrerer sin asylsøknad hos politiet.**

Det er Politiets Utlendingsenhet (PU) som har ansvaret for registrering av asylsøknader. De som ønsker å søke om asyl i Norge må melde seg hos politiet i Christian Kroghsgate 32C i Oslo. Politiet tar fingeravtrykk og spør om bl.a. asylsøkernes identitet og reiseruten til Norge. De får utstedt registreringsbevis for asylsøker.

#### **2. Asylsøkeren overføres til et asylmottak.**

Etter at registreringen hos politiet er ferdig blir asylsøkeren sendt til et transittmottak. Her skal søkeren være i noen dager. Deretter blir søkeren flyttet til et annet transittmottak i Oslo-regionen eller direkte til et ordinært mottak. De ansatte på mottakene vil gi søkeren mer informasjon om rettigheter og plikter på mottaket samt om flytting til andre mottak.

#### **Asylsøkeren testes for tuberkulose.**

Tuberkulose testen er obligatorisk og skjer på Helsekontoret ved ankomstmottaket. Tester for andre sykdommer blant annet hiv og hepatitt er frivillig.

#### **Asylsøkeren får informasjon og veiledning fra NOAS**

NOAS driver et informasjons- og veiledningsprogram overfor nyankomne asylsøkere på oppdrag fra UDI. Asylsøkere vil motta informasjon og veiledning fra NOAS i løpet av de tre første dagene på mottaket. Informasjonen består av en informasjonsfilm- og brosjyre og en individuell samtale med en av NOAS' ansatte. På denne måten vil asylsøkeren få en oversikt over asylprosessen, rettigheter og plikter samt veiledning slik at søkeren blir bedre forberedt til å presentere sin asylsøknad for UDI. Informasjonen og samtalen skal foregå på et språk asylsøkeren forstår godt.

**Asylsøkeren presenterer seg selv og sin asylsøknad skriftlig ved å fylle ut en egenerklæring.**

Dette er et skjema med flere spørsmål om personalia, familierelasjoner og asylgrunnlaget. Skjemaet fylles ut av de som kan lese og skrive etter tre-fire dager på transittmottaket.

**Asylsøkeren blir intervjuet av Utlendingsdirektoratet (UDI).**

Dette er det viktigste som skjer under asylprosessen. Det er UDI som i første instans avgjør om asylsøkeren vil få beskyttelse i Norge eller ikke. Under intervjuet må asylsøkeren fortelle detaljert om hvorfor hun eller han søker om beskyttelse i Norge, og hva søkeren frykter vil skje ved retur til hjemlandet. Intervjuet vil vanligvis vare mellom tre og seks timer. Det skal brukes en tolk under intervjuet. Tolken har taushetsplikt. Det har også UDI og alle andre som asylsøkere møter i asylprosessen.

**Asylsøkeren flyttes til et ordinært mottak**

Mottaket er et gratis botilbud til asylsøkere. De kan velge å bo privat f.eks. hos slektninger eller venner i Norge mens de venter på svar fra UDI, men da får de ikke økonomisk støtte fra den norske staten. Asylsøkere som oppfyller visse krav, bl.a. at det ikke foreligger noe tvil om identitet, kan få en midlertidig arbeidstillatelse mens de venter på svar.

**Asylsøkeren får et svar fra UDI: oppholdstillatelse eller avslag.**

Det varierer fra sak til sak hvor lang tid det tar å få svar på asylsøknaden. Hvis det tar lang tid, kan det være fordi UDI må undersøke om opplysningene asylsøkeren har gitt er riktige.

**Blir søknaden innvilget, blir flyktningen bosatt i en kommune.**

Noen uker eller måneder etter innvilgelsen blir man bosatt i en kommune. Man kan selv velge bosted hvis man er økonomisk uavhengig.

**Hvis asylsøkeren får avslag på søknaden, har hun eller han rett til å klage.**

Asylsøkeren får en gratis advokat for å skrive en klage. Klagen må sendes senest tre uker etter avslaget fra UDI.

**Hvis også klagen blir avslått, så er vedtaket endelig og asylsøkeren må reise hjem.**

Klagen behandles først av UDI. Hvis UDI ikke finner noen grunner til å omgjøre sitt vedtak, så går klagen videre av et annet statlig organ: Utlendingsnemnda (UNE). Hvis UNE omgjør

vedtaket, så får man oppholdstillatelse. Hvis UNE avslår klagen, så er vedtaket endelig og asylsøkeren må reise hjem. Selv etter avslaget fra UNE kan man sende en omgjøringsbegjæring hvis man har nye opplysninger eller dokumenter av betydning for utfallet av saken. Asylsøkere kan også klage inn saken for en domstol, men det koster mye og sjansene for å vinne er normalt svært små.

### **Asylsøkeren kan reise frivillig med IOM eller bli uttransportert av politiet**

Når man har fått endelig avslag på asylsøknaden, kan asylsøkeren selv velge om hun eller han vil reise hjem frivillig eller bli uttransportert av politiet. International Organization for Migration (IOM)<sup>15</sup> kan tilby en velorganisert, sikker og verdig returnmulighet. Dersom asylsøkeren ikke reiser frivillig hjem innen utreisefristen, vil politiets utlendingsenhet ha ansvaret for å uttransportere vedkommende ut av Norge. Asylsøkeren vil da skylde norske myndigheter kostnadene ved uttransporteringen.

## **6. Politiets Utlendingsenhet**

Politiets utlendingsenhet (PU) er det første norske offentlige organet som asylsøkerne møter i asylprosessen. PU ble opprettet i 2003 som et særorgan i politiet underlagt Politidirektoratet. I tillegg til oppgaver knyttet til asylsøkere, har PU særskilte oppgaver også i forhold til illegal innvandring og ulovlig opphold, eksempelvis å foreta generell utlendingskontroll<sup>16</sup>.

I PUs lokaler i Christian Kroghs gate 32 i Oslo blir alle asylsøknader registrert. I tillegg til å registrere asylsøknader, er det PUs oppgave å kartlegge asylsøkernes reiserute og identitet samt å iverksette alle negative vedtak i asylsaker. Det siste innebærer uttransport av asylsøkere som ikke forlater landet frivillig, på egenhånd, eller i regi av IOM.

Asylsøkeren henvender seg først til en polititjenestemann ved en skranke for å bli registrert med navn, opprinnelsesland og hvilke(t) språk de snakker. Polititjenestemannen vil etter dette få tak i en tolk samt en annen polititjenestemann, som kan foreta en grundigere registrering av

---

<sup>15</sup> IOM ([www.iom.no](http://www.iom.no)) har siden 2002 inngått en samarbeidsavtale med norske utlendingsmyndigheter for å tilrettelegge for hjemreise av asylsøkere som ønsker å reise frivillig før eller etter avslag på sin asylsøknad.

<sup>16</sup> Basert på bl.a. PUs nettsider under [www.politi.no](http://www.politi.no)

hver enkelt sak<sup>17</sup>. På venterommet ved skranken kan asylsøkere bli sittende på trebenker i flere timer. Etter at PU har registrert fingeravtrykk og spurt om identitet, reiserute og forholdsvis overflatisk om asylgrunnlaget, blir søkeren utstyrt med et identitetskort for asylsøkere og innkvartert på ankomstmottaket på Tanum i Bærum. Oppholdet i lokalene til PU i Oslo kan vare fra en time til et døgn, idet asylsøkerne kan bli sittende over natten og vente.

Det første inntrykket man får av det offentlige Norge er antakeligvis svært viktig for den videre prosessen for en asylsøker. Det er mange asylsøkere som har negative erfaringer med hjemlandets politimyndigheter. I enkelte land blir politiet generelt oppfattet av befolkningen, eller deler av den, som en fiende snarere enn beskytter. Med det utgangspunktet er det spesielt viktig at det norske politiet prøver å ivareta asylsøkernes behov for trygghet og tillit i forbindelse med politiets arbeid med registrering av asylsøknaden.

Det å søke om beskyttelse hos norske myndigheter kan på sett og vis betraktes som en tillitserklæring til Norge fra asylsøkernes side. Det er det norske systemet asylsøkerne skal betro seg til med sin historie og det er norske myndigheter som skal ta stilling til deres behov for beskyttelse. Dette tillitsforholdet som i utgangspunktet måtte eksistere, kan trolig ødelegges fort dersom asylsøkeren opplever å være uvelkommen i Norge, blir mistenkeliggjort eller behandlet respektløst.

Man må også huske at mange asylsøkere ved politiregistreringen i Oslo befinner seg i en spesielt sårbar situasjon. De har hatt en lang, slitsom og ofte også dramatisk flukt fra hjemlandet forut for ankomsten til Norge, for ikke å nevne hva de kan ha gjennomlevd av grove overgrep. Det er derfor viktig at det norske politiet går frem på en måte som gir et positivt førsteinntrykk av det norske samfunnet og at fremferden er i samsvar med grunnleggende standarder for human og verdig behandling av andre mennesker.

*Jeg visste jo ikke hva som kunne skje, jeg kjente ikke systemet. For eksempel, de gav oss et rom der, og jeg tenkte: "Skal vi bo her?" Vi ventet flere timer. Jeg røyker og ville gjerne ut og ta en røyk, og begynte å få litt panikk også. Så jeg banket på døren. Etter en stund kom noen og sa: "hva er det du banker for? Vær stille!"*

---

<sup>17</sup> SINTEF-rapport, oktober 2005: Informasjon og rettsikkerhet - Informasjonformidling til asylsøkere i en tidlig fase (s. 22): [http://www.regjeringen.no/upload/kilde/asd/prm/2005/0080/ddd/pdfv/262845-sintef\\_rapport\\_05165.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/kilde/asd/prm/2005/0080/ddd/pdfv/262845-sintef_rapport_05165.pdf)

## SINTEFs uttalelser om møtet mellom asylsøkere og PU

I forbindelse med utarbeidelsen av rapporten ”Informasjon og rettssikkerhet - Informasjonsformidling til asylsøkere i en tidlig fase”, har Selskapet for industriell og teknisk forskning (SINTEF) undersøkt, gjennom intervjuer og observasjon, bl.a. hvordan politiet informerer asylsøkere under registrering samt om hvordan sistnevnte erfarer møtet med politiet. I rapporten skriver SINTEF blant annet følgende:

”Historiene avdekker at asylsøkerne som regel opplever politimennene som profesjonelle og at de har behandlet dem med respekt. Ventetiden er imidlertid lang for en del, særlig når det kommer mange på en gang.”

Videre skriver SINTEF at ”selv om mange konstaterer at politibetjentene behandlet dem med respekt, opplever flere selve konteksten som problematisk”, og i den forbindelse nevner SINTEF den lange ventingen, matmangelen og nervøsiteten i forkant og i løpet av ”avhøret”. En av SINTEFs informanter illustrerer godt forventninger enkelte asylsøkere kan ha i forhold til det norske politiet når de sammenligner dem med politiet i sitt hjemland:

*De i politiet sa at jeg måtte vente på tolken. Tolken kom etter åtte timer. Fra morgen til kveld har jeg ikke fått noe mat. Jeg spurte dem i politiet om de hadde mat, men de sa at de ikke hadde noe... Men norsk politi er bra. Politiet i mitt hjemland banker deg opp og stjeler dine penger, så norsk politi er veldig bra.*<sup>18</sup>

Under overskriften ”Dilemmaer når det gjelder yrkesrolle”<sup>19</sup> gjør SINTEF følgende refleksjoner som vi finner relevant og interessant å gjengi i vår rapport:

”(...) Spørsmålet er om det kan være fare for at (politiets) erfaringer med kriminalitet også preger møtene med for eksempel asylsøkere, som utgjør en helt annen type ”kunder”. Selvsagt er også noen av dem kriminelle, noen er i psykisk ubalanse og mange av dem forteller ikke en sann historie – av ulike grunner. De fleste er imidlertid ikke kriminelle, og gruppen som helhet bør derfor møtes på en annen måte. Negative erfaringer polititjenestemennene eventuelt har fra tidligere kan bidra til skepsis og mistanke om at alle asylsøkere lyver, noe som kan prege situasjonen under avhøret”. (...) ”Det å arbeide lenge med mennesker som kan ha ulike grunner til ikke å fortelle ”den hele og fulle sannhet”, kan over tid medføre at det utvikler seg negative holdninger til asylsøkere. Også andre yrkesgrupper (ansatte på asylmottak, intervjuenheten i UDI) har lignende erfaringer. For å unngå en slik utvikling, kreves

---

<sup>18</sup> Rapportens side 20.

<sup>19</sup> Rapportens side 26.

det for det første en felles erkjennelse blant polititjenestemennene på alle nivåer av at asylsøkere i utgangspunktet må betraktes som mennesker med legitime grunner til å søke asyl, med behov for beskyttelse og med krav på en menneskeverdig behandling fra norske myndigheters side". (...) "Et nøkkelmoment for å få fram "sannere" historier, er å etablere en tillitsrelasjon mellom asylsøkeren og polititjenestemannen".

## **Klager på Politiets Utlendingsenhet registrert av NOAS**

NOAS har gjennom årene mottatt flere klager fra asylsøkere på politiets fremferd i forbindelse med registreringen av asylsøknader hos PU. Noen av tilfellene skjedde for opp mot fem år siden. Vi anser det imidlertid som riktig i forbindelse med denne rapporten å nevne disse forholdene. Det vesentligste innholdet i klagen vil vi redegjøre for i dette avsnittet. I de neste avsnittene vil vi dessuten gi en oversikt over hvilken behandling noen av disse klagen har fått fra Sefo/ Spesialenheten for politisaker samt fra PU selv. Dette kan gi et godt bakgrunnstykke for å forstå utfordringer knyttet til det første møtet mellom asylsøkeren og staten med hensyn til tillitt eller rasisme og diskriminering.

Siden 1. september 2003 har NOAS hatt daglig tilstedeværelse på ankomstmottakene i forbindelse med informasjonsprogrammet overfor nyankomne asylsøkere.

Gjennom dette programmet kommer organisasjonen i kontakt med nesten alle asylsøkere som kommer til Norge. NOAS er den tredje eller fjerde instansen asylsøkere møter i asylprosessen, etter henholdsvis PU, mottaket og eventuelt helsekontoret. Dette har utvilsomt økt muligheten for at NOAS mottar tilbakemeldinger vedrørende problemer asylsøkere møter under registreringen hos politiet, men også NOAS' sekretariat i Oslo har mottatt lignende klager.

Siden 2007 har vi merket en nedgang i antall klager, men innholdsmessig omhandler klagen mange av de samme problemene, som beskrives nærmere nedenfor.

Det er ikke en del av den alminnelige rutinen på Tanum ankomstmottak å spørre asylsøkere om deres erfaringer med PU. Derfor er NOAS' kunnskap om dette hovedsakelig basert på de tilfeller der asylsøkere selv har valgt å fortelle om dette. Vi har imidlertid i perioder vært mer aktive med å samle informasjon fra asylsøkere om dette fenomenet. Dette for å finne ut om det er et mønster i måten asylsøkerne blir behandlet på, eventuelt om det er noen forskjell mellom måten ulike nasjonalitetsgrupper blant asylsøkerne behandles på.

NOAS har i forbindelse med dette arbeidet registrert at en del asylsøkere har uttrykt sin tilfredshet og takknemlighet over den positive og omsorgsfulle måten politiet har behandlet dem på, men en del har også uttrykt sterk misnøye og skuffelse.

Vi er inneforstått med at det kan være rom for misforståelser og at presisjonen i fremstillingene kan variere. Imidlertid er klagenes så like, og flere av dem er så spesifikke, at vi finner det berettiget å legge til grunn at klagenes i flere tilfeller reflekterer reelle forhold.

Klagenes vedrørende PU går blant annet på følgende forhold:

*Den lange ventetiden* – ofte kombinert med mangel på mat og vann samt muligheter for å benytte toalettet. Av enkelte asylsøkere blir dette karakterisert som et uttrykk for mangel på respekt overfor asylsøkere fra politiets side.

*Tøffe avhør.* Verbale eller fysiske uttrykk for arroganse, avvisning, mistillit og mistenkeligjøring fra politibetjentenes eller konsulentenes side, herunder beskyldninger om at asylsøkere er ”løgnere” og formidling av at de er uvelkomne/uønskede, at de garantert vil få avslag og derfor ikke bør søke asyl.

*Mangel på tolk eller dårlige tolketjenester.* Flere har opplevd å bli registrert/avhørt uten tolk, eller at det ble brukt feil tolk, eventuelt en tolk som har oppført seg på en kritikkverdig måte. I noen tilfeller har asylsøkere fortalt at tolken har blitt overlatt alene med søkeren og har måttet forklare skjemaer som søkeren har måttet signere på. Dette bekreftes også av SINTEF, som har observert dette selv i forbindelse med deres arbeid med rapporten ”Informasjon og rettsikkerhet”.<sup>20</sup> Både uriktige og negative aspekter med en slik fremgangsmåte kommer klart til uttrykk i rapporten ”Rett til tolk”.<sup>21</sup>

*Telefonoppringninger til hjemlandet.* Politibetjenter eller konsulenter har ringt til familiemedlemmer eller andre personer oppført i søkerens telefonbok eller mobil, for å innhente mer informasjon om søkeren. Flere av søkere har fortalt at familien i hjemlandet har opplevd det som skremmende og traumatiserende å bli kontaktet av utenlandsk politi (i noen

---

<sup>20</sup> SINTEF: Informasjon og rettsikkerhet (s. 22):

[http://www.regjeringen.no/upload/kilde/asd/prm/2005/0080/ddd/pdfv/262845-sintef\\_rapport\\_05165.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/kilde/asd/prm/2005/0080/ddd/pdfv/262845-sintef_rapport_05165.pdf)

<sup>21</sup> ”Rett til tolk – om tolking og oversettelse i norsk straffeprosess”, overlevert Justisdepartementet i mars 2005.

tilfeller fra søkerens egen mobiltelefon). Vi bemerker i denne forbindelse, i forhold til en slik fremgangsmåte, at man skal være oppmerksom på at søkeren kan ha et beskyttelsesbehov i forhold til familien. I alle tilfeller kan politiets handlinger innebære brudd på taushetsplikten.

*Politiet leser asylsøkeres e-post.* Enkelte asylsøkere har fortalt om hvordan politiet har presset dem til å oppgi sine e-postadresser og passord, eller fått dem til å logge seg inn på e-postleseren for så å ta over styringen og sjekke søkerens private korrespondanse på nettet. I et tilfelle hvor asylsøkeren var jurist, reagerte han sterkt på denne metoden. Han kjente ikke norske lover, men var overbevist om at det politiet drev med, var ulovlig. Han klaget derfor over dette til NOAS, og han valgte å ta kontakt med VG, som skrev en artikkel om saken 2. januar 2008<sup>22</sup>. PU ved informasjonssjef Audun Larsen innrømmet da denne praksisen overfor VG: ”Det er ikke noe vi gjør med alle som kommer, men er det tvil om identitet er dette en mulighet vi benytter oss av”. Datatilsynet uttalte til samme avis at de vanskelig kan se at politiet har hjemmel til å gjøre dette.

*Beslag av penger, mobiltelefon, telefonbok og/eller andre personlige eiendeler.* Asylsøkere har reagert på at det verken ble gitt noen form for kvittering i forbindelse med slike beslag eller gitt informasjon om søkeren vil få tilbake sine eiendeler, og evt. når og hvordan. Flere har måttet vente i flere uker på å få mobiltelefonen eller telefonboken sin tilbake, noe som gjorde at de ikke kunne ringe familier og venner for å fortelle at de er i Norge.

*Asylsøkere som nektes tilgang til å registrere sin asylsøknad.* NOAS har tidligere erfart flere tilfeller av avvisning av asylsøkere som har forsøkt å få registrert sin asylsøknad. Dette ser imidlertid ikke ut til å være et stort problem nå, ettersom NOAS ikke i de siste to årene har opplevd henvendelser fra asylsøkere som blir nektet registrering hos PU.

En gjennomgang av klagen tyder på at det er afghanske asylsøkere som har vært mest utsatt for klanderverdig behandling fra PU. Dernest følger personer fra Midtøsten. Ut fra de forklaringene og detaljerte beskrivelser asylsøkere har gitt NOAS, har vi forsiktig kunnet konstatere at det kun er et par medarbeidere i PU klagen er rettet mot, mens de øvrige betjenter/konsulenter i det store og hele ser ut til å ha oppført seg profesjonelt.

---

<sup>22</sup> VG 2.1.2008 (forfatter: Espen Sandli): ”Politiet leser e-post til asylsøkere”:  
[http://www.noas.org/index.php?p=news&news\\_id=1235](http://www.noas.org/index.php?p=news&news_id=1235)

## **Klager etterforsket av SEFO/Spesialenheten for politisaker**

Den 7. juli 2004 skrev NOAS et brev til Politiets Utlendingsenhet med oppsummering av 20 konkrete hendelser/klager fra asylsøkere på politiets fremferd i forbindelse med registreringen i PUs lokaler i Christian Kroghs gate 32. NOAS' brev ble omtalt i media, bl.a. i VG 29. juli 2004, under overskriften og ingressen: "Anklager politiet for rasisme - I politiets lokaler i Christian Kroghsgate skal asylsøkere ha blitt kledd nakne, kalt løgnere og utsatt for grov sjikane."<sup>23</sup>. Saken ble også omtalt i Dagsavisen dagen etter, under følgende overskrift/ingress: "Noas anklager politiet for rasisme mot asylsøkere - Norsk organisasjon for asylsøkere (Noas) mener politiet har begått lovbrudd mot asylsøkere. I ett av tilfellene skal en gravid kvinne ha blitt sparket så kraftig at hun falt av stolen."<sup>24</sup>. Vi understreker at det er media, og ikke NOAS, som har brukt begrepet "rasisme" i sammenheng med NOAS brev.

Det er på bakgrunn av disse presseoppslag at (tidligere) SEFO (Det særskilte etterforskningsorganet) startet etterforskning av disse sakene på eget initiativ. 16 av klagerne ble avhørt av SEFO, i lokalene til NOAS. De andre klagerne ønsket ikke å bli avhørt eller gjøre sin identitet som klager kjent. SEFOs etterforskning endte med henleggelse. I henleggelsesbrevet 30. desember 2004: "Anmeldelse for ulovlig maktanvendelse m.v. av Politiets Utlendingsenhet ved politiregistreringen, Oslo, overfor asylsøkere", skrev SEFO blant annet følgende: "Mange av de forhold de fornærmede har forklart seg om er mer klager på uheldig forhold enn påstand om mulige straffbare handlinger. Bare to av de fornærmede har således begjært tiltale og straff. Vi har derfor ikke funnet tilstrekkelig grunn til å gå videre i etterforskningen av forholdene ut over de to mistenkte som er avhørt. (...) Når det gjelder påståtte forhold vedrørende de to mistenkte anser vi ikke straffbare forhold bevist".

Spesialenheten for politisaker, som har erstattet SEFOs funksjon, har imidlertid mottatt anmeldelser fra asylsøkere, og på den bakgrunn innledet nye etterforskningsprosesser. I forbindelse med en av dem, ble flere av NOAS' medarbeidere avhørt som vitner. Sakene går mye på de samme forhold og er rettet mot de samme medarbeidere i politiet (PU) som også SEFO gransket. Spesialenheten opplyser at saken mot en av medarbeidere i PU ble henlagt i juni 2008 da intet straffbart ble bevist<sup>25</sup>. PU uttalte til NOAS at personen(e) som klagerne er

---

<sup>23</sup> VG, 29.7.2004: Anklager politiet for rasisme: <http://www.vg.no/nyheter/innenriks/artikkel.php?artid=236792>

<sup>24</sup> Dagsavisen 30.7.2004: Noas anklager politiet for rasisme mot asylsøkere: <http://www.dagsavisen.no/innenriks/article109868.ece>

<sup>25</sup> Telefonsamtale mellom Sylo Taraku i NOAS med representanter for Spesialenheten for politisaker, 14. 7.08.

rettet mot, ikke har blitt omplassert eller tatt ut av tjenesten, men at PU kontinuerlig vurderer personalmessige tiltak dersom det avdekkes kritikkverdige forhold<sup>26</sup>.

### **Politiets Utlendingsenhets respons på klager formidlet via NOAS**

Flere nye konkrete klager ble i 2006 formidlet til PU, via NOAS. Under NOAS' møte med PU 3. august 2006 ble det fra PUs side gitt følgende forklaringer på noen av klagepunktene<sup>27</sup>:

Lang ventetid: PU forklarer en tidvis lang ventetid med problemer med å skaffe tolk og topper i ankomstene.

Mat: Alle får tilbud om vann, kaffe, te som drikke og nudler til å spise mens de venter. Ingen blir nektet dette. Tilbudet gjelder også hvis de ber om det under selve registreringen. Alle har også anledning til å forlate lokalene i ventetiden, for å kjøpe seg mat for egne midler.

Penger: Kun hvis det er mistanke om noe straffbart har politiet lov til å frata asylsøkere penger under registreringen. Dette er i så fall et *beslag* som skal være fulgt av en *anmeldelse*. Hvis det tas beslag gis det ikke "kvittering" men Politiet skal i slike tilfeller alltid ha en rapport som dokumenterer beslaget og anmeldelsen. Hvis det ikke finnes slik rapport men det likevel er tatt penger vil det være tyveri.

Mobiltelefon: Samme regler som annet beslag. Anropsloggen i telefonen er ifg. PU samme som en "vanlig telefonbok" og derfor en del av det politiet har anledning til å gjennomgå under ransaking av asylsøkere under registrering (dette gjelder kun den delen av loggen som er synlig i telefonen, og PU må ha rettens kjennelse for å spore lenger tilbake). Leder for registreringsavdelingen sa at det hadde forekommet at PU hadde bedt søkere om å få beholde telefonen "til dagen etter" og at søkeren da kunne komme tilbake og hente den. Det ble ikke gitt noen begrunnelse for slik praksis. Det virket imidlertid ikke som om PU var trygge på at de hadde rett til å gjøre dette.

Det inntrykket NOAS sitter igjen med, både fra møtene med PU og de svarbrevene vi har fått, er at PU ønsker å ta klager fra asylsøkere på alvor og at PU prøve å rette opp i forhold der

---

<sup>26</sup> Telefonsamtale mellom Sylo Taraku i NOAS med en representant for Politiets Utlendingsenhet, 14. 7.08.

<sup>27</sup> Det følgende er hentet fra NOAS' referat etter møtet 3. august 2006 med PU.

klagene finnes rettmessige. Dette kan vi illustrere gjennom følgende sitater fra et utvalg av ulike svarbrev NOAS har mottatt fra PU:

#### Svarbrev 1.

”Å ta kontakt med oppgitte familiemedlemmer i hjemlandet er et tiltak som i noen tilfeller kan bidra til at asylsøknaden opplyses best mulig og til at korrekt identitet blir stadsfestet. Vi er klar over at det å ta kontakt med familiemedlemmer i hjemlandet kan komme i strid med det forfølgelsesgrunnlag som anføres fra asylsøkeren. Det kan derfor opplyses at PU for tiden er i dialog med Utlendingsdirektoratet om hvorvidt politiet kan ta kontakt med asylsøkernes familiemedlemmer i registreringsfasen”.

#### Svarbrev 2.

”Det er beklagelig at flere asylsøkere har opplevd at den aktuelle tolken har utført oppdrag på en kritikkverdig måte. Dette er forhold som verken PU eller asylsøkere er tjent med forekommer. I nærværende sak vil vi sørge for at det blir foretatt en ny vurdering av hvorvidt tolken fortsatt skal tilbys tolkeoppdrag for PU”.

#### Svarbrev 3.

”I klagene fremkommer det imidlertid opplysninger om det arbeid som er gjort som vi ser kan være kritikkverdige. Vi kan derfor opplyse om at den medarbeider i PU klagene gjelder fortløpende følges opp av oss gjennom ulike personalmessige tiltak”.

### **Klager fremmet direkte til Politiets Utlendingsenhet**

I følge opplysninger vi har fått fra Politiets Utlendingsenhet v/vaktsjefens kontor<sup>28</sup> mottar de ofte klager fra asylsøkere som føler seg dårlig behandlet, eller også er frustrerte over sin situasjon. Henvendelser dreier seg først og fremst om problemer de har hatt i møtet med andre instanser, som UDI, helse- eller tannhelsetjenester og så videre. Problemer asylsøkere har hatt på grunn av at de ikke har tilgang til banktjenester er nevnt som et vanlig opphav til frustrasjon. Vaktsjefen påpeker at man har funnet en løsning på dette problemet i Sverige, og etterlyser tiltak for å få løsninger på plass også i Norge. PU mottar også klager fra asylsøkere over den behandlingen vedkommende har fått fra etaten selv

---

<sup>28</sup> Samtale med Tommy Wold ved Politiets Utlendingsenhet 30.05.2008

Flere av henvendelsene til PU er fra asylsøkere som oppgir at de føler seg dårlig behandlet på grunn av at de ikke er norske (i noen tilfeller ”hvite”). PU v/ vakt sjefens kontor har imidlertid ikke noen rutine for å registrere slike henvendelser spesielt som klager om ”etnisk diskriminering”. Flere som klager oppgir å være ”skuffet over Norge”, hvor de hadde forventet at menneskerettighetene ble allment respektert.

PU opplever å få mange henvendelser som skulle ha vært rettet til andre instanser. En forklaring kan være at PU er den første instansen asylsøkere møter når de kommer til Norge og at det derfor er en etat som er kjent for alle. Det kan muligens være grunn til å tro at de som henvender seg dit for hjelp av eget initiativ senere, opplever at de har gode erfaringer med PU. Blant annet hender det ofte at asylsøkere som har blitt plassert på mottak andre steder i landet, men som ønsker å flytte til Oslo, kommer til PU for å be om hjelp når de først kommer til byen.

PU er egentlig ”ferdig” med asylsøkerne når de overføres til mottakssystemet. Det er derfor de lokale politikontorene som skal behandle eventuelle klager eller anmeldelser fra asylsøkere etter den første fasen i asylprosessen er over, med mindre klagen er rettet mot PU selv. I det videre vil vi derfor kun ta for oss det vesentlige innhold i klager som er rettet mot PU.

I 2007 mottok Politiets Utlendingsenhet 20 klager på egen etat. Klagene til PU kommer hovedsakelig fra personer som enten er eller har vært asylsøkere. Generelt klages det som regel over atferd eller saksbehandling/service under registreringsprosessen, dvs. tjenestemannens eller tolkens opptreden eller fremferd. Andre klagekategorier i PU sitt registreringssystem er maktmisbruk, brudd på taushetsplikt og manglende oppgivelse av ID.

Dersom asylsøkeren møter opp personlig for å fremsette en klage, kan vedkommende bli anbefalt å ta kontakt med sin advokat, for eventuelt å fremsette en formell klage via denne. Alternativt kan vedkommende også få en samtale med vakt sjefen, som kan gi anbefalinger om videre fremgangsmåte for klagen. Dersom klagen ikke vedgår PU, kan vedkommende eksempelvis få anbefaling om hvor klagen kan rettes.

Skriftlige klager, enten fra personen selv, en advokat eller andre, tas imot ved vakt sjefens kontor, men videresendes PUs juridiske avdeling for videre behandling. Klagene behandles av en jurist i PU. Juristen innhenter informasjon og avgjør deretter hvor vidt det er grunnlag for

kritikk eller ikke. Hvis klagen gjelder straffbare handlinger blir den overført til Spesialenheten for politisaker.

PU skriver en årsrapport, hvor statistikken over klager som er mottatt, gjengis. Årsrapporten sendes Politidirektoratet (POD), som utarbeider statistikk over alle politidistrikter.

I 2007 begynte politiet å dele ut en brosjyre som heter ”Hvordan klage på politiet”. Brosjyren er å få på 14 forskjellige språk. Politiet merket en økning i antall klager i 2007. I Polititirapporten for 2007 blir det ikke konkludert med at økningen i antall klager mot politiet kommer av at klageordningen ble bedre med utgivelsen av brosjyren. Men brosjyren har trolig ført til at ordningen ble bedre kjent blant publikum. Klager registreres og det føres statistikk som offentliggjøres. Det virker som det er en klar og oversiktlig saksgang i behandlingen av klager som fremsettes mot etaten.

Politiet, herunder PU, fremstår etter dette som en av de etatene der klageadgangen er nokså tilgjengelig, også for asylsøkere.

### **Asylsøkernes erfaringer i møtet med Politiets Utlendingsenhet**

De fleste vi har snakket med i forbindelse med denne undersøkelsen, sa at de ikke hadde opplevd møtet med Politiets Utlendingsenhet (PU) som problematisk. Flere oppgav politiet som et sted de ville vurdere å henvende seg dersom de opplevde problemer med rasisme eller etnisk diskriminering andre steder i samfunnet. Det så ikke ut til å være noen tendens til systematisk likhet med hensyn til nasjonalitet, religion eller kjønn, blant de som uttrykte *tillit* til politiet. I denne gruppen var det dertil én person som fortalte at opplevelsen hos PU hadde vært spesielt positiv. Han hadde truffet en hyggelig person, og følte han ble bra behandlet. Hans erfaringer med eget hjemlands myndigheter var at de var svært korrupte.

*Hos politiet var alt bra. Det var like før jul, og det var bare én politimann der, han var grei. Det var min første dag i Norge og jeg var veldig glad for å oppdage det.*

Et par av informantene hadde hatt opplevelser som de anså for å være så negative at de karakteriserte det som ”dårlig behandling” hos PU. En av dem opplevde det som svært uheldig at han og hans kone hadde fått kosovoalbansk tolk i forbindelse med

politiregistreringen, ettersom de som serbere hadde flyktet fra en konfliktsituasjon der kosovoalbanere var fienden. Da de nettopp hadde ankommet, var slitne og ikke visste hva de kunne forvente seg, opplevde de denne situasjonen som forvirrende og truende.

*Det var denne første gangen at vi fikk en albansk tolk, han som kranglet med meg. Han spurte meg: "hvorfør har du kommet hit, det er ingen som vil drepe deg. Tror du de kommer til å hjelpe deg her? Hvorfor drar du ikke til Serbia?" Den norske politimannen bare satt der. Jeg så på ham at han var sliten, han ville bare bli ferdig. Tolken sa, "bare slapp av, han er gal. Han trenger ikke å vite det". Som sagt, jeg ble litt redd siden han var albansk. Jeg visste jo ikke hva som kunne skje, jeg kjente ikke systemet.*

Informanten oppgav at dette virket dårlig planlagt og et uttrykk for manglende forståelse for asylsøkernes situasjon, men oppfattet ikke at det var rasistisk motivert, eller at det var ment som bevisst diskriminering fra PUs side.

En annen av informantene fortalte om en episode hvor han ca. en måned etter at han var kommet til Norge, ble hentet av politiet, angivelig fordi de skulle foreta et "ekstra intervju". Mannen fortalte oss at han hadde dårlige opplevelser med politiet i hjemlandet og hadde hatt problemer med politiet der. Han fortalte videre at de ble plassert i en bil hvor det var mulig å se ut av bilen, men ikke inn. Ifølge mannen var dette en bil for kriminelle. De ble plassert bak i bilen og inni bilen var det gitter. Han tenkte umiddelbart at politiet var kommet for å deportere ham og familien.

Da de kom til politistasjonen ble han fortalt at politiet hadde funnet passet hans. Mannen fortalte at han aldri hadde hatt noe pass. Han hadde ventet på å få noen papirer og dokumenter tilsendt fra hjemlandet. Dokumentene skulle sendes til vedkommendes bror. På politistasjonen skjønnte han at politiet hadde fått tak i disse dokumentene. Han spurte hvordan det kunne ha seg at politiet hadde fått tak i disse dokumentene når de var adressert til hans egen bror. Politiet svarte, ifølge informanten, at de hadde tillatelse til å åpne post fra utlandet før det ble sendt til adressaten.

Denne informanten følte seg dårlig behandlet av politiet, selv om han trodde at politiet ikke hadde gjort noe ulovlig ved å åpne posten før han fikk den. Vi spurte om mannen hadde klaget på denne behandlingen. Til dette svarte han at han ikke hadde gjort det før lenge etterpå, til mottaksleder, som sa at det var for sent å klage og at asylsøkeren burde ha sagt fra

med en gang. Da vi spurte søkeren om hvorfor han trodde politiet hadde opptrådt på denne måten svarte han: ”*jeg tror de gjorde det bare fordi de ønsket å vise at de er politiet. Ikke noe mer*”.

Sitatet tyder på at informanten opplevde denne episoden som en maktdemonstrasjon fra politiets side. Da vi spurte informanten om han trodde at en nordmann kunne bli behandlet på samme måten av politiet, fikk vi til svar at han ikke trodde at politiet behandlet nordmenn på samme måte, og at han trodde at han ble behandlet slik fordi han er utlending. På spørsmål om han trodde at det bare var de tjenestemennene som hadde vært involvert i denne episoden som behandlet utlendinger slik, eller om deres atferd var representativ for hele eller en større del av politiet, svarte informanten: ”*jeg tror de fleste er sånn*”.

Det antas at tidligere erfaringer med politiet i hjemlandet påvirker en persons oppfatning av den behandlingen vedkommende får i Norge. Dersom man tidligere har hatt negative opplevelser, kan det gjøre at forventningene til behandlingen er lave. Motsatt kan det tenkes at en opplever det å være i kontakt med politiet som en truende situasjon i seg selv, og dermed også har lettere for å oppleve behandlingen som dårlig. Store forventninger enkelte har i forhold til det norske politiet, kan medføre at skuffelsen blir større dersom man opplever å bli dårlig behandlet.

## **7. Utlendingsdirektoratet**

Utlendingsdirektoratet (UDI) ble opprettet 1. januar 1988 for å ”samordne statens virksomhet ovenfor flyktninger, asylsøkere og innvandrere”<sup>29</sup>. UDI er i dag underlagt Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID). UDI har ansvaret for behandlingen av saker etter utlendingsloven, dvs. søknader om visum, familiegjeningforening, arbeidstillatelse, statsborgerskap og asyl. UDI har også det overordnede ansvaret for etablering og drift av statlige mottak.

På UDIs nettsider fremgår det at ”UDI har en målsetting om at norsk innvandrings- og flyktningpolitikk skal drives så effektivt, korrekt og hensynsfullt som mulig. Dette målet

---

<sup>29</sup> St.prp. nr. 91 (1986-87).

krever en rask og riktig saksbehandling av alle innkomne søknader og god service overfor brukerne”.<sup>30</sup> Arbeidet med enkeltsaker stiller store krav til UDI som statens utøvende organ i utlendingssaker. I UDIs strategiplan for 2007-2010, er det to områder som får særskilt oppmerksomhet: ”Sterk satsing på service og mer effektive arbeidsformer” og ”et mer åpent UDI”.<sup>31</sup>

UDI behandler titusenvis av saker hvert år. Søknader om asyl utgjør den minste gruppen blant oppholdssøknadene i løpet av et år. I 2007 ble det for eksempel gitt 72 500 arbeidstillatelser og 7 700 studietillatelser av utlendingsmyndighetene. 17 900 personer fikk opphold gjennom familiegjenforeningssaker. Av i overkant 6 500 søknader om asyl i 2007, ble 3900 innvilget.

Saksbehandlingen i UDI innebærer i realiteten behandling av enkeltmennesker. I hver saksmappe ligger det menneskeskjebner. Som påpekt i avsnittet om ”asylsøkernes sårbarhet i møtet med staten”, vil utfallet av saksvurderingen kunne ha store konsekvenser for asylsøkeren. Det handler om vedkommendes fremtid, i noen tilfeller om ens liv. Saksbehandleren må derfor ”være bevisst sin rolle som håndhever av grunnleggende menneskerettigheter”.<sup>32</sup>

### **Vurdering av asylsøknader**

Den enkelte sak kan være meget kompleks og derved også krevende å behandle. UDI avgjør om asylsøkeren oppfyller kriterier for å få beskyttelse i Norge på bakgrunn av landkunnskap og asylsøkerens forklaring under asylintervjuet.

Kriteriene for hvem som har behov for beskyttelse er nærmere definert i utlendingsloven, utlendingsforskrifter, rundskriv, instruksjer og internasjonale forpliktelser. Internasjonale menneskerettighetskonvensjoner har forrang når ”når disse har til formål å styrke utlendingens stilling” (jf. Utlendingslovens § 4).

Hvem som kan anses som en flyktning (og dermed har rett til asyl) er nedfelt i Flyktningkonvensjonen. I denne heter det at ”en flyktning er enhver person som på grunn av at han har en velgrunnet frykt for forfølgelse på grunn av rase, religion, nasjonalitet,

---

<sup>30</sup> Utlendingsforvaltningen: <http://www.udi.no/templates/Page.aspx?id=7224>

<sup>31</sup> UDIs strategiplan for 2007 – 2010: [http://www.udi.no/upload/UDIs\\_StrategiPlan.pdf](http://www.udi.no/upload/UDIs_StrategiPlan.pdf)

<sup>32</sup> NOAS håndbok ”Anbefalinger for asylprosessen”,

medlemskap i en spesiell sosial gruppe eller på grunn av politisk oppfatning, befinner seg utenfor det land han er borger av, og er ute av stand til, eller, på grunn av slik frykt, er uvillig til å påberope seg dette lands beskyttelse”, jf. artikkel 1A nr. 2 første ledd.

Dersom forfølgelsen asylsøkeren risikerer ved retur ikke direkte skyldes årsaker som er nevnt i Flyktningkonvensjonen, kan en få opphold av *beskyttelsesgrunner*. I følge Utlendingsloven gjelder dette hvis man ”*av liknende grunner som angitt i flyktningedefinisjonen står i en nærliggende fare for å miste livet eller bli utsatt for en umenneskelig behandling.*”

Eksempelvis kan dette følge av den generelle sikkerhetssituasjon i hjemlandet eller andre forhold som kan medføre at søkeren risikerer å miste livet eller å bli utsatt for tortur eller annen umenneskelig behandling.

Selv om asylsøkeren ikke har et beskyttelsesbehov kan han få oppholdstillatelse i Norge dersom det foreligger ”sterke menneskelige hensyn”. Det er strenge krav til hvem som får opphold på grunn av sterke menneskelige hensyn og det gjelder i utgangspunktet bare i spesielle tilfeller.

Sentralt i vurdering av asylsaker er vurdering av asylsøkernes troverdighet. Dette er samtidig et av de vanskeligste spørsmålene i asylsaksbehandlingen. Det er sjelden asylsøkere kan dokumentere hele sitt asylgrunnlag på andre måter enn gjennom en grundig redegjørelse under et asylintervju. Dersom noe av informasjonen som kommer frem under intervjuet ellers i søkerens dokumentasjon trekkes i tvil eller avdekkes som usann, enten på grunn av selvmotsigelser eller fordi søkerens informasjon ikke stemmer overens med norske myndigheters landkunnskap, blir asylsøkernes generelle troverdighet ansett som svekket. Siden det ikke finnes klare definisjoner på hva som kan anses som troverdig, er det åpenbart at det er saksbehandlerens subjektive vurdering som langt på vei avgjør dette. Slik det fremheves i NOAS’ *anbefalinger for asylprosessen*, så ”må en saksbehandler utøve kritisk sans, men denne må også rettes mot egne oppfatninger og mot de tolkninger man gjør seg underveis”<sup>33</sup>.

Det er et generelt prinsipp i asylvurderingen at tvil skal komme søkeren til gode. At man i utgangspunktet legger et slikt prinsipp til grunn, har sine naturlige årsaker, blant annet at

---

<sup>33</sup> Fra håndboken ”NOAS’ anbefalinger om asylprosessen”.

søkerne ofte ikke vil ha faktiske muligheter til å bevise enkelte eller alle omstendigheter i saken. I saken Said vs. Nederland fra Den europeiske menneskerettighetsdomstol (EMD),<sup>34</sup> ble den humanitært viktige retten til asyl understreket i en tilleggsbemerkning fra en av dommerne. Til tross for dommerens erkjennelse av behovet for å hindre at de som fabrikkerer sine grunner til flukt ikke skal dra fordel av reglene for asyl, ble det likevel understreket at en konklusjon med hensyn til at en asylsøkers redegjørelse (account) ikke er troverdig (credible) må være basert på en grundig utredning av faktum i saken og underbygget med adekvat begrunnelse. Direktør i Utlendingsnemnda, Terje Sjeggestad, sier det på denne måten: ”For det er verre å sende noen tilbake til mulig forfølgelse enn å gi en uberettiget tillatelse til videre opphold i Norge. Det førstnevnte skal aldri få skje, mens det sistnevnte kan være et påregnelig utfall blant annet i en del saker der beslutningsfatterne er i tvil.”<sup>35</sup>

### **Asylsøkernes tiltro til UDI**

Som tilfellet er med Politiets Utlendingsenhet, er det også viktig at asylsøkere opplever sitt første møte med Utlendingsdirektoratet som tillitvekkende. Asylsøkere kan ha svært negative erfaringer fra sine respektive hjemlands myndigheter og flere går til asylintervjuet uten å ha sovet natten før på grunn av nervøsitet med hensyn til hva som venter dem.

*En person som på bakgrunn av sine opplevelser nærte frykt for myndighetene i sitt eget land, kan stadig føle seg usikker overfor andre lands myndigheter. Han vil derfor være redd for å snakke fritt og for å gi en fullstendig og presis redegjørelse for sin sak.*

UNHCRs håndbok, § 198

Asylsøkere vi har snakket med i forbindelse med denne undersøkelsen har oppgitt å ha følt seg frie til å fortelle om sin situasjon til UDI. En informant nevnte spesielt at han følte seg sikker på at taushetsplikten ble overholdt. Det er ingen som oppgav at de hadde opplevd å bli behandlet dårlig i forbindelse med asylintervju hos UDI, og heller ingen som hadde hatt personlige opplevelser de karakteriserte som etnisk diskriminerende eller rasistisk. Heller ikke mottaksansatte hadde fått henvendelser fra beboere som hadde følt seg dårlig behandlet i sitt personlige møte med UDI.

---

<sup>34</sup> Case of Said vs. The Netherlands 5 July 2005. Det ble konkludert med at retur til hjemlandet ville være i strid med EMK artikkel 3.

<sup>35</sup> UNEs årbok for 2007 (s. 3) [http://www.une.no/upload/PDF%20dokumenter/Aarbok2007/UNE-arbok\\_2007.pdf](http://www.une.no/upload/PDF%20dokumenter/Aarbok2007/UNE-arbok_2007.pdf)

*Det var helt ok under intervjuet med UDI. De var hyggelige mennesker, og vi har følt oss helt frie til å snakke med UDI om vår situasjon.*

De som oppgav å ha et negativt inntrykk av UDI, hadde fått det på grunn av forhold knyttet til behandlingen av asyløknaden deres. Ansatte i et mottak oppgav at beboere i noen tilfeller følte seg forskjellsbehandlet i forhold til andre når det gjaldt vedtakene de fikk. Det kunne dreie seg om personer som opplevde at det i deres sak ble ”hakket på småting”, mens det for andre i liknende situasjon hadde blitt innvilget summarisk opphold. Noen opplevde at andres saker hadde blitt raskere behandlet enn deres egne, eller at andre hadde fått lettere opphold bare fordi de hadde kommet på et annet tidspunkt. Ved et mottak fortalte mottakslederen at flere av beboerne hadde følt at opplysningene de hadde gitt i asylintervjuet med UDI hadde blitt fullstendig misforstått, noe som ble klart for dem først da de fikk vedtaket fra UDI.

*Den dagen vi fikk vedtaket skjønnte vi det ikke med det samme. Vi hadde ikke kontakt med advokaten eller noen andre som kunne hjelpe oss, og visste ikke hva som kunne skje. Jeg spurte en mann som hadde bodd her lenge om hjelp til å lese brevet. Han sa ”oh, de kan komme når som helst å kaste dere ut”.. De dagene mistet jeg flere kilo. Jeg visste ikke hva det stod, jeg kunne jo ikke lese det.*

En asylsøker vi snakket med, følte seg mistenkeliggjort i sitt møte med UDI fordi de hadde foretatt en språktest, hvoretter det på grunnlag av denne hadde blitt konkludert med at hun hadde gitt gale opplysninger til norske myndigheter. Hun mente at den som hadde foretatt språktesten løy, og uttrykte at hennes tillit til ”hele systemet” var svekket på grunn av dette. Hun følte det sterkt urettferdig at hun ikke hadde fått arbeidstillatelse, fordi språktesten hadde sådd tvil om hennes identitet.

Noen av asylsøkerne vi snakket med, opplevde at utlendingsforvaltningen manglet kunnskap om situasjonen i det enkelte hjemland, og at dette medførte at de fikk dårligere behandling enn andre. Slike forhold har også andre organisasjoner fått melding om fra asylsøkere. SOS Rasisme mener at både asylsøkeres og landeksperters vitnesbyrd blir avfeid dersom de taler mot utlendingsmyndighetenes informasjon når det gjelder forhold i søkerens hjemland. Denne informasjonen kan være mangelfull, eller tolkningen av den være etnosentrisk i en slik grad at det må karakteriseres som diskriminerende, slik SOS Rasisme ser det<sup>36</sup>. Tilsvarende forhold

---

<sup>36</sup> Samtale med Simon Strumse i SOS Rasisme 26.06.2008

ble også hevdet av den ene asylsøkeren i vår undersøkelse som hadde fått endelig avslag. Han mente at norske myndigheter diskriminerte hele den etniske gruppen han tilhørte, og han mente at en bakenforliggende årsak kunne være rasisme.

Det kan være mange grunner til at asylsøkere føler seg misforstått når det kommer til behandlingen av sakene deres. I den utstrekning informantene våre oppgav at de følte seg forskjellbehandlet av UDI, var dette knyttet til avslag på søknad om asyl i første instans. I forbindelse med denne rapporten har vi ikke tatt mål av oss å trekke noen konklusjoner når det gjelder forekomsten av diskriminering i forhold til saksbehandling eller praksis i asylpolitikken.

Generelt vil vi imidlertid understreke at det er av avgjørende betydning for asylsøkerens tiltro til myndighetene at både intervjuet og den øvrige saksbehandlingen hos utlendingsmyndighetene kvalitetssikres på en skikkelig måte. De som skal foreta intervjuer må ha tilstrekkelige kunnskap om det enkelte land og aktuelle konflikttemaer, slik at nødvendige oppfølgingsspørsmål kan stilles underveis og at asylsøkeren føler seg forstått.

## **Ventetid i uvisshet**

Det største og hyppigst nevnte problemet våre informanter opplevde i forhold til UDI, var den lange ventetiden med hensyn til en avgjørelse av asylsøknaden og den uvissheten dette innebærer i forhold til fremtiden. Den psykiske påkjenningen dette kan medføre for mange, omtales nærmere i kapitlet om helsevesenet i denne rapporten.

*Man har det hele tiden i bakhodet. På den ene siden var det mye som var bra, barna var glade og gikk i barnehage, vi fikk venner. Men hver gang vi opplevde noe bra, kom tanken på at vi kunne bli sendt tilbake.*

Nettopp det å ikke vite hvor lenge en kunne komme til å vente, ble en tilleggsbelastning for mange. Et ektepar vi snakket med, var begge høyt utdannede spesialister og hadde hatt gode karrierer i sitt hjemland før de måtte flykte. De opplevde det som svært frustrerende å bli ”parkert”, uten muligheter til å få brukt sine ferdigheter, på ubestemt tid.

*Når man kontakter UDI, uansett hva det gjelder, får man beskjed om å vente. Vi kan ikke søke til skoler eller universitet uten oppholdstillatelse her i Norge. Man kan ikke jobbe eller leie leilighet uten oppholdstillatelse. Alt avhenger av et positivt vedtak. Så lenge vi går her uten svar, hvordan kan vi planlegge neste år? For tiden er vi parkert.*

En av de andre organisasjonene vi har vært i kontakt med<sup>37</sup>, Selvhjelp for innvandrere og flyktninger (SEIF) har påpekt en annen mulig konsekvens av UDIs (ofte) lange saksbehandlingstid: Personer som flykter fra sitt land, kan bli nødt til å etterlate sin familie og i noen tilfeller sine barn i hjemlandet. Dersom de får innvilget asyl eller en annen form for opphold, kan de gjennom ordningen med familiegjeningning få hentet sine barn til Norge, men bare så lenge barna er under 18 år gamle. Hvis saken tar flere år å behandle, kan barna ha blitt voksne innen vedtaket kommer og familien blir kanskje splittet for alltid. Dette vil være en utilsiktet effekt av lang saksbehandlingstid hos Utlendingsdirektoratet.

Mange av asylsøkere vi snakket med opplevde at det var svært vanskelig å få informasjon fra Utlendingsdirektoratet. Som en av informantene ga uttrykk for, blir man tatt hånd om i begynnelsen og så er det "bye-bye", inntil vedtaket kommer. Flere opplevde det som frustrerende at de ikke kunne få vite noe om saksbehandlingen, hvordan sakene blir vurdert og hvor lang tid det kom til å ta.

*UDI, det er mer som FBI. Alt er "top secret" man får ikke vite noen ting om sin sak, om sin saksbehandler eller når det kommer svar. Alt er et mysterium.*

Noen av asylsøkerne opplevde også at de gikk glipp av tilbud eller rettigheter fordi de ikke fikk tilstrekkelig informasjon. En kvinne vi snakket med om dette, forklarte at i løpet av de åtte månedene de hadde bodd i mottak, hadde det blitt arrangert ett møte der informasjon fra UDIs informasjonsprogram for beboere i mottak ble gitt. Dette skjedde først etter at hun hadde vært her i seks måneder, noe hun mente var altfor sent. Hun forklarte videre:

*Vi har fått vite litt fra her og der.. Vi har startet å samle informasjon selv, prøvd å spørre oss for. Noen ganger går en glipp av ting fordi tiden har gått, eller en har fått feil informasjon. Det er derfor jeg mener man er nødt til å kjenne reglene. Man vet ikke noen ting. De bare forteller oss når vi skal sove og når vi skal spise og når vi skal stå opp, det er alt. De forteller oss ingenting om reglene og lovene i dette landet. Og man burde kjenne dem.*

---

<sup>37</sup> Møte med Jon Ole Martinsen i SEIF Oslo 12.06.08

En av informantene påpekte at det kunne være ekstra dyrt for asylsøkere å skulle kontakte UDI selv, fordi mange er henvist til å bruke kontantkort til mobiltelefonen. Dette skyldes at asylsøkerkortet ikke er regnet som gyldig legitimasjon, noe som vanligvis kreves for å få tegnet et billigere abonnement. Dette gjør det svært kostbart å skulle kontakte UDI, idet man i denne forbindelse ofte blir satt i telefonkø. Vår informant hadde gjentatte ganger opplevd at kontantkortet ble brukt opp mens han ventet på svar.

Vi kan legge til at UDIs brukerundersøkelse fra desember 2007, viser at det har blitt flere som synes det går greit å komme gjennom på telefon sammenlignet med en undersøkelse fra 2006. Halvparten av de som deltok i undersøkelsen mente at tilgjengeligheten var blitt bedre, men mange mente fortsatt at ventetiden var lengre en forventet<sup>38</sup>.

*De som får positivt vedtak får et godt inntrykk av Norge og av systemet og helsetilstanden blir samtidig bedre. Men omvendt kan de som får dårlig svar, få et dårlig inntrykk og samtidig blir du syk.*

## **Behandling av diskrimineringsklager i UDI**

De vi snakket med i Utlendingsdirektoratet<sup>39</sup> oppgav at UDI i liten grad mottar henvendelser fra asylsøkere som har opplevd etnisk diskriminering eller rasisme. Klager fra asylsøkere som føler seg dårlig behandlet mens de er i mottak, rettes først og fremst til Utlendingsdirektoratets regionskontorer<sup>40</sup>. Klager som sendes direkte til UDI, vil bli videresendt til det aktuelle regionskontoret med mindre det dreier seg om klager rettet mot regionskontoret selv. Alle mottakene har en kontaktperson ved hvert regionskontor, og som de kan henvende seg til ved behov.

De fleste henvendelsene til Region- og mottaksavdelingen dreier seg om asylsøkere i mottak som føler seg forskjellsbehandlet i forhold til økonomiske ytelser. Det kan være beboere som opplever å ikke få dekket sine behov eller at de ikke får tilstrekkelig med nødvendighetsartikler mens de er i mottaket. Den vi snakket med på mottaksavdelingens fagkontor oppgav at de ikke hadde mottatt henvendelser som dreier seg om etnisk

---

<sup>38</sup> "UDI behandler brukerne med vennlighet og respekt" 31.01.2008:

<http://www.udi.no/templates/Page.aspx?id=9050>

<sup>39</sup> Samtale med Bente Astad, fungerende underdirektør i Region- og mottaksavdelingen i UDI, 3.7.2008

<sup>40</sup> Det er seks regioner/regionskontorer: Oslo, Indre Øst, Sør, Vest, Midt-Norge og Nord

diskriminering (med et mulig unntak for noen år siden, som huskes nettopp fordi det var så sjeldent).

Normalt vil en forsøke å løse klagesaker på regionalt nivå, gjennom møter, der en forsøker ved hjelp av samtaler å komme til minnelige løsninger. Møtene kan være mellom representanter fra UDI, mottaksansatte og samarbeidsråd, som er beboernes egne organ. Problemer og klagesaker på mottakene kan tas opp i forbindelse med UDIs tilsyn med driften av mottakene. I forbindelse med de årlige tilsynsbesøkene, vil UDIs representant også innhente synspunkter og innspill fra beboerne gjennom beboer-/samarbeidsrådene. Klager som behandles på regionalt nivå, oversendes normal ikke til UDI sentralt, og mottaksavdelingens fagkontor har ikke oversikt over hvilke typer klager/henvendelser det dreier seg om. I en skriftlig redegjørelse til NOAS fra UDI fremgår det at UDI er ”selvsagt klar over at denne strukturerte kontakten ikke kan fange opp alt som foregår mellom beboere og lokalmiljø, eller internt på mottaket, for den saks skyld. UDI driver som kjent ikke mottakene selv, og vi er avhengig av personalets evne til å fange opp og håndtere tendenser/episoder av diskriminerende og/eller rasistisk karakter”.<sup>41</sup>

UDI har ingen loggføring av slike klager eller hendelser, og det føres foreløpig ikke statistikk over klager/henvendelser til UDI på sentralt hold. I følge redegjørelsen til NOAS er de få klagene som de mottar begrenset, både med hensyn til sak og omfang:

UDI mottar fra tid til annen klager fra beboere på ymse forhold vedrørende mottaket, og der leder/ansatte kan bli beskyldt for forskjellsbehandling og for å være rasister, osv. Det skjer heller ikke ofte.

Vi fikk opplyst at UDI behandler henvendelser på følgende måte:

Skriftlige klager blir selvsagt besvart, så sant de ikke er anonyme, men jeg tror det er umulig å finne dem i arkivet fordi de ikke journalføres som ”rasisme-/diskrimineringssaker”. Omfanget er så lite at vi ikke har sett behov for statistikkføring. Som regel dreier dette seg om saker som må finne sin løsning i en dialog mellom beboere og mottakspersonale, men i sjeldne tilfeller har UDI sett det nødvendig å ha møte med brevskrivere<sup>42</sup>.

---

<sup>41</sup> E-post fra Sigrun Rajendram, Seniorrådgiver Utlendingsdirektoratet Regionkontor Vest, 02.7.2008

<sup>42</sup> Ibid.

I forbindelse med at UDI skal legge om til elektronisk data- og saksbehandling har vi også fått opplyst at det kan bli lettere å skille ut eventuelle klager som gjelder diskriminering blant henvendelsene til UDI, slik at en oversikt blir lettere tilgjengelig da.

Andre organisasjoner vi har snakket med, og som har mottatt henvendelser fra asylsøkere, opplever også at det kan være vanskelig å nå gjennom med klager til UDI. SOS Rasisme<sup>43</sup> opplyser at i tilfeller der beboere i mottak har rapportert om problemer med mottaksansatte eller -ledere som de mener har opptrådt utilbørlig, er dette ofte saker der ord står mot ord. Asylsøkerne opplever i disse tilfellene at de sjelden blir trodd så lenge motparten er en del av mottaksapparatet eller utlendingsforvaltningen.

I følge region- og mottaksavdelingen til UDI, er de som jobber ved regionskontorene som oftest erfarne og har jobbet innenfor sitt felt i flere år, slik at de har god oversikt over problemer og klager som oppstår i mottakene rundt i landet. Det antas at dersom det for eksempel kom inn flere/gjentatte klager på en mottaksansatt eller -leder, ville dette bli fanget opp, selv om det ikke føres statistikk eller systematisk registrering av klager.

Likestillings- og diskrimineringsombudets rapport ”Kartlegging av diskriminering i statlig sektor” konkluderer imidlertid med at mange virksomheter fastslår at det ikke forekommer diskriminering i deres organisasjon, selv om de ikke har kartlagt situasjonen<sup>44</sup>. Opplysningene vi har fått fra UDI i forbindelse med vår undersøkelse, kan tyde på at dette er tilfelle også i UDI.

---

<sup>43</sup> Samtale med Simon Strumse i SOS Rasisme 26.06.2008

<sup>44</sup> LDO-rapport ”Kartlegging av diskriminering i statlig sektor – første trinn?”, januar 2008

## **8. Asylmottak**

Norge er forpliktet til å ta i mot asylsøknader og gi beskyttelse til de som trenger det. Å sørge for et forsvarlig botilbud til asylsøkere mens asylsøknaden er under behandling er en del av denne forpliktelsen. I Norge gis botilbudet i form av innkvartering på et asylmottak.

I Stortingsmelding 17 (2000-01) står det følgende: ”Etablering og finansiering av mottak for asylsøkjarar har sidan 1988 vore eit statleg ansvar. UDI skal syte for at det heile tida er nok mottaksplassar, men driv ikkje sjølv mottaka”.

I Utlendingsdirektoratets ”Driftsreglement” for statlig mottak defineres et asylmottak på følgende måte: ”Et statlig mottak er et tilbud om midlertidig bolig med tilhørende økonomiske ytelser og beboerrettede tiltak for personer som søker asyl i Norge”.<sup>45</sup> I følge reglementet skal boligtilbudet ivareta beboernes behov for trygghet, og det skal gjelde fra det søkes om asyl og til asylsøkeren blir bosatt i kommune eller til utreisefrist fastsatt av utlendingsmyndighetene. Målsetting med et statlig mottak skal være ”et mest mulig normalt bosted for personer i en unormal livssituasjon”. Beboerrettede tiltak skal ”forberede beboerne på eventuell bosetting og integrering i Norge eller retur til hjemlandet”. For de som får bli i Norge, er oppholdet i et asylmottak en slags bro på vei inn i det norske samfunnet.

Et asylmottak drives av en driftsoperatør som har inngått avtale med UDI om å drive det aktuelle mottaket. Driftsoperatøren kan være en kommune, en humanitær organisasjon eller et kommersielt firma. Det er imidlertid UDI som har styringsansvaret og som iverksetter statens politikk med hensyn til statlige mottak bl.a. gjennom tilsyn og kontroll, oppfølging og kvalitetssikring.

### **Utfordringer knyttet til lokal motstand mot asylmottak**

Hvor mange mottak som til enhver tid er i drift, avhenger av antallet asylsøkere. Ved utgangen av 2007 var det 7 600 beboere i mottak. Det var 61 mottak i drift ved utgangen av året, 54 ordinære mottak, fem transittmottak og to ventemottak. ”Kombinasjonen av ein reduksjon i talet på mottak og ein auke i asylsøknader førte til at belegget i mottaka var sær

---

<sup>45</sup> Reglement for drift av statlig mottak (Driftsreglementet):  
[HTTP://WWW.UDI.NO/UPLOAD/MOTAKSDRIFT/STYRINGSDOK/DRIFTSREGLEMENTET.DOC](http://www.udl.no/upload/mottaksdrift/styringsdok/driftsreglementet.doc)

høgt i heile 2007. I periodar var det nær fullt belegg i mottaka”<sup>46</sup>. I 2008 har det vært en økning av ankomstene i forhold til de to forrige år, og UDI har derfor måttet etablere flere nye mottak i ekspressfart. I denne prosessen har UDI i enkelte tilfeller ikke vært gode nok til å informere de kommunene som mottakene skulle etableres i. Dette har forårsaket lokale protester mot det som har blitt karakterisert som ”overkjøring fra UDI”. Det kan ligge ulike motiver bak en kommunal eller lokal sivil motstand mot etablering av asylmottak. UDI har tidligere avdekket at motstand i hovedsak oppstår der det har vært en mangelfull prosess bak etableringen av mottaket når det gjaldt samarbeidet med lokale aktører. I en rapport fra UDI fra 2005 med tittelen ” Kommuner med asylmottak, ufordringer og mulige løsninger”, kan man lese at hovedårsaken til den lokale motstanden mot asylmottak skyldes mangel på informasjon:

Den viktigste årsaken til at det var motstand i lokalbefolkningen mot opprettelsen av mottaket var ifølge representantene for lokalsamfunnet prosessen bak opprettelsen. I nesten samtlige lokalsamfunn svarte flere av representantene at de opplevde ikke å bli involvert i prosessen i forkant og at mottaket ble presset på dem. De følte seg i stor grad overkjørt og overstyrt av UDI og driftsoperatør.<sup>47</sup>

Etter at samme type misnøye og lokale protester har blitt rettet mot UDI i løpet av sommeren 2008, har UDI besluttet, etter et møte med Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID), å informere de aktuelle kommunene raskere og bedre.<sup>48</sup> På UDIs hjemmesider er det lagt ut informasjon om etableringen av mottak, og under en nyhetssak konstaterer UDI at ”kommuner som får asylmottak har et stort behov for informasjon”, og det forsikres om at ”UDI tar dette på alvor”.<sup>49</sup>

NOAS anser det som svært viktig at myndighetene tar behovet for informasjon til kommuner og lokalbefolkning på alvor. Mottak av asylsøkere mens asylsaken behandles samt bosetting av de personene som får beskyttelse i Norge er en nasjonal oppgave. I stedet for å krisemaksimere ”økning av ankomster”, er det viktig med en bevisstgjøring rundt

---

<sup>46</sup> Utlendingsdirektoratet: Tall og fakta 2007

<http://www.udi.no/upload/Pub/Aasrapport/2007/TallogFakta2007.pdf>

<sup>47</sup> UDIs rapport fra 2005 skrevet av Jon Halvorsen og Katrine Lossius: Kommuner med asylmottak, ufordringer og mulige løsninger: <http://www.udi.no/upload/Pub/AsylMottak/Rapporter/Asylmottak.pdf>

<sup>48</sup> Pressemelding fra AID, 9.7.2008: ”Betre informasjon til kommunar om asylmottak” <http://www.regjeringen.no/nb/dep/aid/pressester/pressemeldinger/2008/betre-informasjon-til-kommunar-om-asylmo.html?id=521589>

<sup>49</sup> UDI: 14.7.2008: ”Betre informasjon til kommunene”, <http://www.udi.no/templates/Page.aspx?id=9419>

flyktningproblematikk i et globalt perspektiv, slik at man øker forståelsen for enkeltpersoner (og grupper) flukt og behov for beskyttelse. Dette mobiliserer til økt solidaritet med asylsøkere og flyktninger. Globalt er det i dag rundt 16 millioner mennesker som av ulike grunner er på flukt. Tatt i betraktning at Norge er et av de rikeste land i verden, bør ikke en ankomst på rundt 10 -15 000 asylsøkere i løpet av et år representere en uhåndterlig oppgave.

Den lokale motstanden mot asylmottak samt de store utfordringer sentrale myndigheter har for å bosette dem som får oppholdstillatelse i kommuner, kan gi asylsøkere en følelse av at de ikke er ønsket i samfunnet, og at ingen ønsker å ta dem i mot. For at de som får beskyttelse i Norge skal kunne bli integrert, dvs. delta og ha en følelse av tilhørighet til samfunnet, er det viktig at de kan føle seg velkommen i vertssamfunnet. Det er imidlertid også viktig at de som ikke oppnår beskyttelse i Norge, har blitt behandlet med verdighet og respekt mens saken var til behandling, hvilket også kan få betydning i forhold til disse menneskenes liv ved en eventuell retur til hjemlandet.

Samtidig som man understreker Norges forpliktelser og appellerer til solidaritet i forhold til mennesker i på flukt, er det viktig at asylsøkerne som gruppe ikke stakkarsliggjøres og umyndiggjøres. Asylsøkere er ofte ressurssterke personer som kan gi viktige bidrag til samfunnet dersom de får sjansen til det.

### **Samarbeid mellom mottak og lokalsamfunn**

I tillegg til viktigheten av informasjon til kommuner og lokalbefolkning, kan et godt samarbeid mellom mottaket og kommunen være en viktig årsak til positiv utvikling etter at et mottak først har blitt etablert. Den type samarbeid kan også smitte over til lokalbefolkningen, slik vi kan lese fra funnene i ovennevnte rapport fra UDI.

Alle de mottakene NOAS har vært i kontakt med i forbindelse med denne rapporten, sier at de har et godt samarbeid med kommunene, og at mange problemer forebygges gjennom den kontinuerlige dialogen mottaket har med kommunen og andre relevante lokale aktører. Vårt inntrykk er at rasisme eller etnisk diskriminering ikke oppleves som et stort problem i vertskommunene for de asylmottakene som har vært gjenstand for vår undersøkelse. Enkelthendelser kan forekomme, men mottakene er flinke til å følge opp disse. Negativ oppmerksomhet mot mottaket kan forekomme i forbindelse med uheldige episoder, men som

en ansatt ved et mottak på vestlandet sa til oss, vil slike episoder ”fort havne i glemmeboken i dagens mediesamfunn”.

Følgende uttalelse fra en mottaksleder er representativ for hva vi har blitt fortalt om forholdet mellom asylmottak og lokalsamfunn og om asylsøkernes deltakelse i nærmiljøet:

”Det råder generelt en normal positiv stemning i kommunen i forhold til vårt mottak. Mediaomtalen av mottaket er også hovedsakelig positiv. En av grunnene til det, er det gode samarbeidet vi har med kommunen, og vår dialog med lokale aktører. Mottaket har faste møter med kommunen, politiet, helsevesenet, utesteder og andre instanser som har med asylsøkere å gjøre. Dessuten lykkes vi med å få asylsøkere til å delta i lokale arrangementer. Asylsøkere er ganske synlige i det lokale miljøet og det på en positiv måte. De bidrar ofte med frivillig innsats i forbindelse med festivaler og lignende, men også med å drive mottaket. Mottaket har ikke opplevd noe særlig med konflikter mellom lokalbefolkningen og mottaket”.

### **Mottakets registrering av etnisk diskriminering**

Ingen av mottakene NOAS har vært i kontakt med i forbindelse med denne undersøkelsen, har rutiner for registrering av klager som går på etnisk diskriminering eller rasisme, noe som betyr at eventuelle klager heller ikke vil bli rapportert videre. Det er imidlertid heller ingen som oppgir å ha fått noen klager fra beboere som har omhandlet diskriminering fra offentlige institusjoner. Som en informant sier: ”Det har vært klager eller misnøye over andre ting, men ikke klager over diskriminering på etnisk grunnlag eller på grunnlag av hudfarge”.

Enkelte asylsøkere som ikke er vant til å forholde seg til et gjennomregulert samfunn som det norske, med mye skjemaer og byråkrati, kan oppleve dette frustrerende. Som en informant sa det til oss:

*Det er veldig byråkratisk. Alt må være på papir. Det er ikke vanskelige, det er bare for mye av det. En må skrive for alt mulig.*

Mange asylsøkere kan riktignok oppleve det offentlige byråkratiet som vanskelig og ugjennomtrengelig, men ingenting i vår undersøkelse tyder på at asylsøkere opplever byråkratiet som diskriminerende. Det nevnes at mange har utfordringer med å forstå

regelverket og hvordan systemet fungerer, men at mottake(ne) jobber med å informere dem om det. En ansatt på et av mottakene vi var i kontakt med, sa at ”mottaket får en del tilbakemeldinger på at asylsøkere ikke føler seg godt ivaretatt av diverse offentlige kontor. Psykiatrien er et av offentlige kontorer hvor det kan være vanskelig for asylsøkere å få behandling. På grunn av språkbarrierer blir de satt bakerst i køen, og institusjonene vegrer seg for å ta dem inn”.

Enkelte mottak hadde fått klager fra beboere om etnisk diskriminering, men i de fleste tilfellene gjaldt disse henvendelsene asylsøkeres erfaringer med private aktører som bussjåfører, tannleger og utesteder. Dette tas opp i eget vedlegg til denne rapporten.

En ansatt ved et asylmottak sier at en gruppe beboere har uttrykt misnøye over at det er vanskelig å komme i kontakt med og å sosialisere med lokalbefolkningen. De opplever at vanlige nordmenn er lite interesserte i å komme i kontakt med asylsøkere. Dette kan være et forhold som kan gi asylsøkere en følelse av å ikke være ønsket og som kan gjøre deres deltakelse i samfunnet vanskeligere.

### **Forholdet mellom beboere og mottaksansatte**

I følge mottaksansatte vi har snakket med, har de generelt god kommunikasjon med beboerne og forholdene på mottakene beskrives som positive. UDI har utarbeidet en håndbok for *beboermedvirkning* for å gi asylsøkere større mulighet til å delta og medvirke noe som også kan være viktig for den psykiske helsen<sup>50</sup>. I alle mottakene vi har vært i kontakt med fantes det en eller annen form for beboerråd, med deltakere fra ulike nasjonaliteter. Krav og/eller klager fra beboere til det enkelte mottak ble kanalisert via dette rådet. Et eksempel på en klage som hadde blitt fremsatt på denne måten, gikk ut på at asylsøkere opplevde at de ikke ble hørt i sin kontakt med mottaket.

Det kan forekomme klager rettet mot ansatte på mottak, dersom noen føler seg dårligere ivaretatt enn andre. En informant sa at mottaksansatte sjelden opplever å få rasismebeskyldninger mot seg, men i den grad dette skjer, er de som jobber som informasjonsansvarlig ved mottaket mest utsatt. En mottaksarbeider viste til et eksempel der en kollega hadde blitt kalt rasist da hun påpekte at prostitusjon og menneskehandel var noe

---

<sup>50</sup> UDI. Beboermedvirkning. <http://www.udi.no/templates/Page.aspx?id=3025> Hentet fra Internet 25.09.2007.

som forekom også i Irak. En annen mottaksansatt hadde blitt beskyldt for rasisme av en beboer i forbindelse med tildelingen av rom på mottaket, men opplevde dette som et uttrykk for frustrasjon over den generelt vanskelige situasjonen og ikke som noe beboeren hadde ment bokstavelig.

En av asylsøkerne vi snakket med, fortalte at han kjente til et tilfelle der en mottaksansatt hadde truet beboerne med at politiet hadde planlagt en razzia på mottaket. En familie hadde blitt så redde at de hadde reist fra mottaket midt på natten og tatt drosje til neste by. Det viste seg i ettertid at trusselen var oppspinn, og familien kom senere tilbake til mottaket.

SOS Rasisme har også fått henvendelser fra beboere i mottak som føler seg kontrollert av mottaksledere eller -ansatte<sup>51</sup>. Et eksempel på en konkret henvendelse til SOS Rasisme dreide seg om en kvinne som hadde vært kritisk overfor forholdene på mottaket og klaget på dette. Mottaksleder hadde sanksjonert mot henne, blant annet ved å på eget initiativ oppgitt misvisende informasjon om henne til UDI, en informasjon som var av en slik art at det kunne svekke hennes søknad om beskyttelse i Norge, i følge SOS Rasisme.

Slike problemer ble forsterket av at UDI i utgangspunktet ville ta en mottaksarbeiders ord foran en asylsøkers vitnesbyrd, etter det SOS Rasisme erfarte. Det virket derfor som om at det ikke nytter å klage eller å ta saken videre, uavhengig av hva som er bakgrunnen eller årsak til klagen. Dette oppleves som diskriminerende av asylsøkerne selv, og hadde blitt rapportert til SOS Rasisme på det grunnlag.

### **Trangboddhet på asylmottak**

Det var ingen av asylsøkerne vi snakket med som oppgav at de hadde følt seg direkte diskriminert i mottak. Imidlertid var det flere som oppgav at trangboddhet var et problem, og hadde en klar formening om at etniske nordmenn ikke ville ha blitt behandlet slik, eller eventuelt godtatt det, dersom de hadde blitt behandlet på denne måten.

*Dersom den norske befolkningen hadde fått vite hvordan asylsøkere har det, kan jeg med sikkerhet si at 99 % av dem ville ikke ha godtatt det, de ville ha syntes det var dårlige forhold.*

---

<sup>51</sup> Samtale med Simon Strumse i SOS Rasisme 26.06.2008

Organisasjoner vi har vært i kontakt med, opplyser at dette boforholdene på mottak er bakgrunnen for mange av henvendelsene fra asylsøkere. Både asylsøkere og andre som har blitt kjent med bostandarden på enkelte asylmottak har tatt kontakt med blant andre SOS Rasisme angående det de mener er uverdige livsforhold.<sup>52</sup> Det er vanlig at mange bor svært trangt; flere mennesker eller hele familier kan bo på et enkelt rom, som også eksempler fra vår undersøkelse viser. I forbindelse med vår undersøkelse møtte vi blant andre et par med to små barn som har et enkelt rom til rådighet. En mann på 30 år hadde bodd på samme rom som sine foreldre i åtte måneder. Det finnes i mange tilfeller ikke noen muligheter til privatliv eller til å kunne trekke seg tilbake noe sted. Dette er noe som de fleste vil være enige om er en grunnleggende forutsetninger for et verdig liv.

*Når det gjelder det menneskelige... Vi bor 3 mennesker på et rom, og deler toalett og bad med andre i tillegg. På den andre siden er det kanskje verre ting i hjemlandet, og at det sånn sett er bedre å bo på et rom her. Men menneskelig sett er det veldig dårlig, jeg tror ikke dere heller ville ha hatt det bra her.*

## **Språkvansker i mottakene**

Mottaksansatte oppgav også at manglende informasjon, språkvansker og begrensede muligheter til tolketjenester kunne medføre at beboere gikk glipp av tilbud eller tjenester de hadde krav på. En kvinne ved et mottak vi besøkte, hadde mistet et tilbud om fysikalsk behandling som hun trengte, fordi de mottaksansatte ikke hadde klart å forklare henne hva hun selv måtte gjøre for å benytte seg av tilbudet. De ansatte ved dette mottaket vedgikk at beboere som de ikke kunne kommunisere med direkte ofte ble ”nedprioritert” fordi det ble for krevende å sørge for at de til enhver tid skulle bli orientert om muligheter og tilbud som de ellers kunne ha benyttet seg av.

Det å ikke kunne kommunisere med andre mennesker på et felles språk, fører raskt til en følelse av isolasjon og hjelpeløshet. En kvinne vi snakket med beskrev det å ikke kunne norsk eller engelsk som en følelse av å være døv. Ansatte i mottak fortalte at dersom personer som ikke snakket norsk eller engelsk ønsket å kommunisere med de ansatte på mottaket, foregikk dette ofte gjennom andre beboere som snakket bedre norsk eller engelsk. En mottaksansatt fortalte at i noen tilfeller kunne samtalen gå i flere ledd. Det hendte at beboere ønsket å

---

<sup>52</sup> Samtale med Simon Strumse i SOS Rasisme 26.06.2008

kommunisere noe direkte til personalet uten at dette gikk gjennom en mellommann, men økonomien tillot ikke at det ble tilkalt tolk ved enhver anledning.

I kapitlet om helsevesenet har vi omtalt problemet med at personlige og sensitive opplysninger kan bli kjent for uvedkommende på grunn av manglende norskkunnskaper. Det samme vil kunne være tilfelle i kommunikasjonen mellom beboer og mottaksarbeider, dersom asylsøkeren henvises til å bruke andre beboere som mellomledd for å ta opp problemer på grunn av at tolkeutgiftene ellers blir for store. De ansatte ved et av mottakene vi besøkte fortalte at de brukte tolk mye oftere tidligere, da det var mulig å bestille telefontolk for en halv time. Nå måtte de betale for en hel time uansett hvor lang tid som trengtes, og det ble fort kostbart.

En ansatt sa imidlertid at dersom en beboer kom og var veldig fortvilet, og ikke greide å forklare hva problemet var, bestilte de tolk likevel. Hvis terskelen skal være høy for at en beboer får tilbud om samtale med tolk, kan dette medføre indirekte diskriminering av enkelte personer. Det vil være tilfelle dersom alle grupper i utgangspunktet stiller likt, men der de som ikke kan kommunisere direkte med personalet på et felles språk, møter større barrierer enn andre.

### **Passiv ventetid**

For mange asylsøkere kan asylprosessen være meget krevende. Den uavklarte livssituasjonen og uvissheten om hva fremtiden vil bringe kan være en hard påkjenning. Den psykiske slitasjen kan være ekstra stor for dem som frykter forfølgelse ved retur.

*Nå som jeg skal ha barn... Dette er ikke noe lykkelig sted for en baby. Jeg er nødt til å få svar fra myndighetene snart, om det så er et avslag. Da vet jeg hva jeg må forholde meg til.*

Vedvarende venting kan føre til pasifisering, meningsløshet og kjedsomhet. Dette bekreftes også av forskningsstudier som viser at jo lengre tid en asylant bor på et mottak desto større er risikoen for økt stress hos en allerede traumatisert gruppe på grunn av blant annet usikkerhet rundt asylsaken, ensomhet og kjedsomhet.<sup>53</sup> Det er derfor viktig at asylsøkerne får mulighet til

---

<sup>53</sup> Berg, B., Sveaas, N. m. fl. 2005. Sintef rapport, side 18.

<http://www.udi.no/upload/Publikasjoner/Asylmottak/Sluttrappport.pdf> Hentet fra Internet 24.09.2007.

å ta ansvar for eget liv, får opplæring i mottak og en mer aktiv hverdag for å motarbeide passivitet.

*Jeg har også hørt, og sett på TV, at i Sverige har man aktiviteter, og man har et senter der folk kan møtes. Jeg har sett at særlig gamle folk går dit, de har på seg kurdiske klær og møtes der, de forteller om problemer de har hatt, folk snakker og gjør ting sammen. Her i Norge har vi ikke sånne aktiviteter eller tilbud.*

Eldre kvinne i asylmottak

Slike uttalelser kan gi uttrykk for viktige behov for aktiviteter og kontakt med andre for å oppnå integrering. Meningsløsheten på mottak kan føre til oppblomstring av psykiske problem samt gå ut over selvfølelse og egenverdi, og i tillegg kan undergrave tillit til den norske staten. Roen og passivitetet på mottak kan få posttraumatisk stressyndromet til syne hos mange. Dette syndromet er den hyppigst forekomne psykiske lidelse blant asylsøkere<sup>4</sup>. De særskilte problemene med lang ventetid i forhold til psykisk helse, tas opp nærmere i kapittelet om helsevesenet.

*Jeg kjenner mange familier som har fått psykiske problemer etter at de har fått opphold. Selv er jeg psykisk sterk. Men når man sitter sånn, uten jobb.. Man er som en invalid, man har ikke noe vanlig liv. Man tenker hele tiden på hva som kan skje. Jeg vet at det er flere som har prøvd å ta livet sitt.*

Asylsøkere som må bo lenge på asylmottak, kan oppleve det som en mangel på respekt for deres egenverd. Noen av de vi snakket med, mente at det ikke ble tatt hensyn til at lange perioder av livene deres kunne passere mens de ventet i mottak.

Selvhjelp for innvandrere og flyktninger (SEIF), som er en av organisasjonene vi har hatt kontakt med i løpet av arbeidet med denne rapporten, har påpekt at mange asylsøkere opplever å bli behandlet som ”problem” mens de ennå er i prosessen med å søke asyl og bor i mottak. Dersom de får opphold - kanskje etter flere år på vent - blir de plutselig ”satsingsområde” og gjenstand for integreringstiltak. Mange kan oppleve dette som paradoksalt, og det kan være vanskelig å omstille seg.

## 9. Helsevesen

Dette kapittelet<sup>54</sup> vil omhandle hvilke helsetjenester asylsøkere har rett til og hvordan de asylsøkerne vi snakket med opplevde sine møter med helsevesenet i Norge.

Når asylsøkere kommer hit til Norge blir de i første omgang plassert i transittmottak hvor helsetjenestene vil prøve å fange opp umiddelbart behandlingstrengende sykdommer/tilstander, gjennomføre obligatorisk tuberkuloseundersøkelse og vurdere om kjente helsemessige forhold tilsier spesielle hensyn ved plassering i mottak. Så snart asylsøkeren er overført til ordinært mottak, er det helsetjenesten i vertskommunen som overtar ansvaret for oppfølgingen av vedkommende.

Helsetilsynet, representert i de enkelte fylker ved fylkeslegen, har det overordnede faglige tilsyn med helsetjenesten i landet, og skal medvirke til at retningslinjer for helsetjenesten blir kjent og overholdt.

### Asylsøkernes helserettigheter

Asylsøkere har samme rettigheter som andre til helsetjenester der de bor jf. ”Lov om helsetjenesten i kommunene” § 1, der det uttrykkelig står at ”*landets kommuner skal sørge for nødvendig helsetjeneste for alle som bor eller midlertidig oppholder seg i kommunen*”. En asylsøker med lovlig opphold kommer inn under folketrygdens bestemmelser når det gjelder å få dekket utgifter til helse. Man regnes som å ha ”bosted i riket” inntil man eventuelt har fått endelig avslag på søknad om asyl.

I Sosial- og helsedirektoratets veileder står det imidlertid at så lenge det er uvisst om asylsøkeren får bli i landet, skal det ikke innledes langvarig behandling for mindre alvorlige tilstander, med mindre utsettelse av behandlingen kan anses å medføre risiko for vesentlig forringelse av helsetilstanden. Dette står i et klart motsetningsforhold til det den samme veilederen oppgir om at asylsøkere har de samme rettighetene med hensyn på helsetjenester

---

<sup>54</sup> Det meste av informasjonen i dette avsnittet er hentet fra ”Veileder - helsetjenestetilbud til flyktninger og asylsøkere”, utgitt av Sosial- og Helsedirektoratet 2003, sist oppdatert av Helsedirektoratet i januar 2008.

som befolkningen for øvrig. Den Norske Legeforening kommenterer denne praksisen i en rapport om helsehjelp til ikke-vestlig innvandrere<sup>55</sup>:

Av Helsedirektoratets veileder følger at så lenge det er uvisst om asylsøkeren får bli i landet, skal det ikke innledes langvarig behandling for mindre alvorlige tilstander, med mindre utsettelse av behandlingen kan anses å medføre risiko for vesentlig forringelse av helsetilstanden. En slik forståelse følger ikke direkte av forskrift om tryggedekning for asylsøkere og deres familiemedlemmer. I tilfeller hvor asylsøkeren oppholder seg i ordinært mottak i flere år er det grunn til å reise spørsmål ved om det er forsvarlig å avvente iverksetting av behandling, slik veilederen gir anvisning om.

Asylsøkere som har fått endelig avslag på søknad om asyl, eller annen oppholdstillatelse, er ikke lenger medlemmer av folketrygden og har dermed ikke rett til fastlege. De har imidlertid fortsatt krav på ”nødvendig helsehjelp”. Det vil være et definisjonsspørsmål hva som skal forstås med formuleringen ”nødvendig”. I følge Lov om spesialisthelsetjenester (§ 5) skal en utlending som ikke har ”bosted i riket” dekke utgiftene til behandling selv, såfremt hun kan, ellers må helseforetaket selv bære kostnadene. Dette er også opphav til en del henvendelser til Helsekontoret for asylsøkere, ettersom ansatte i helseforetakene ikke alltid er klar over denne bestemmelsen. Personer som har fått endelig avslag på asylsøknaden og befinner seg i ventemottak, må betale egenandel dersom de oppsøker helsevesenet utenfor ventemottaket. Ellers dekkes denne utgiften av UDI.

## Utfordringer knyttet til møtet mellom asylsøkere og helsetjenesten

I forbindelse med undersøkelsen snakket vi blant andre med tjenesteleder for helseavdelingene i UDIs transitt- og ventemottak<sup>56</sup>, Inger Schanche, om hvilke problemer som virker spesielt fremtredende i forbindelse med asylsøkeres møte med helsevesenet.

Helsekontoret har ikke mottatt mange klager på egen behandling av asylsøkere; de har hittil i år mottatt to klager fra fylkeslegen, hvorav ingen hadde å gjøre med etnisk diskriminering<sup>57</sup>.

De fleste asylsøkere oppholder seg bare kort tid i transittmottakene, og denne tiden er ofte svært hektisk, og det er sjelden at det utvikler seg konflikter. Selv om det i noen tilfeller kan

---

<sup>55</sup> ”Likeverdig helsetjeneste? - Om helsetjenester til ikke-vestlige innvandrere” publisert 20.5.2008 [http://www.legeforeningen.no/asset/38858/1/38858\\_1.pdf](http://www.legeforeningen.no/asset/38858/1/38858_1.pdf), lastet ned 3.7.2008

<sup>56</sup> Det vil si Tanum, Hvalstad, Løren/Torshov og Lier transitt- og ventemottak. Avdelingene er driftet av Bærum kommune på oppdrag fra UDI.

<sup>57</sup> En av klagen til helsetilsynet ble sendt av NOAS på vegne av en beboer på Lier ventemottak som ikke fikk den hjelpen hun trengte av helsekontoret på mottaket. Da NOAS kjørte henne til legevakten ble hun øyeblikkelig innlagt på Drammen sykehus pga ekstrem blodmangel. Les ”NOAS reagerer sterkt” her: [http://www.noas.org/?p=archive&cat\\_id=2](http://www.noas.org/?p=archive&cat_id=2)

forekomme at noen har lengre perioder i transittmottak, er de ansatte i helseavdelingene rutinerne når det gjelder å forholde seg til asylsøkere, og kjenner lovverket på området godt.

Når asylsøkerne sendes videre til ordinære mottak rundt om i landet, blir de underlagt kommunale helsetjenester der de bor. Erfaringene er i denne forbindelse mer varierende. Det er særlig tre forhold det klages på i forbindelse med asylsøkeres problemer i helsevesenet:

- Avvisning på grunn av manglende kjennskap til lovverket
- At det ikke brukes tolk ofte nok
- Manglende informasjon

### **Avvisning**

Tjenestelederen mener at det virker som om det i de kommunene som har hatt asylmottak lenge, som regel utvikles gode rutiner i forholdet mellom mottak og helsestasjon når det gjelder å løse problemer asylsøkere som gruppe i særlig grad opplever. Det fremstår som en klar fordel at mottakene selv har helsekontorer (med fagpersonell) når det gjelder kontakten med offentlige helseinstitusjoner for øvrig.

Noen mottak har egne helsekontor, men det er ikke alltid tilfelle. Helsekontoret for asylsøkere mottar derfor en del henvendelser fra ansatte i helsevesenet når det gjelder behandling av asylsøkere. Det fremstår som om mange har meninger når det kommer til asylsøkere som gruppe, men at det svært ofte er manglende kunnskaper om regelverk når det gjelder hvilke rettigheter asylsøkere har i møtet med helsevesenet. I mange tilfeller har ansatte i helsevesenet vegret seg for å behandle asylsøkere fordi de ikke kjenner deres rettigheter – og egne forpliktelser – i henhold til loven.

Det å bli identifisert som asylsøker, kan i mange tilfeller virke som et negativt stempel, idet mange *forestiller seg* at asylsøkere ikke har samme rettigheter som andre personer som er bosatt i Norge. I et konkret tilfelle hadde en gravid kvinne vært på permisjon fra mottaket der hun bodde. Hun ble syk og fikk smerter i magen, men opplevde å bli avvist av legevakten der hun befant seg, med begrunnelsen at hun som asylsøker ikke hadde ”rett til hjelp”. Dette er et eksempel på at en asylsøker ble skadelidende fordi ansatte ved den aktuelle legevakten ikke kjente regelverket.

En sykepleier vi intervjuet, som jobbet på et asylmottak, hadde blant annet opplevd at ambulanspersonell gav uttrykk for motvilje når det gjaldt å skulle behandle asylsøkere. Ved et tilfelle hadde en ambulanse kommet til mottaket for å ta seg av en kvinnelig beboer som hadde fått et anfall (kollapset). Da ambulanspersonellet steg ut av ambulansen hadde den ene sagt til den andre at hun ville ta på seg hansker med en gang, og spurt om ikke kollegaen ville gjøre det samme. Hun fikk også inntrykk av ambulanspersonellet vegret seg for å berøre kvinnen, og hun opplevde dem som lite omsorgsfulle. Alt i alt, satt hun igjen med et inntrykk av at ambulanspersonellet hadde opptrådt lite profesjonelt.

De mottaksansatte ved et annet mottak opplevde også at det av og til oppsto vanskeligheter når det ble tilkalt ambulanse fra mottaket. De fortalte at det virket som om det var en utbredt misforståelse at asylmottaket var en "institusjon" og at det derfor var de ansatte på mottaket som var ansvarlige for beboerne. Derfor reagerte personer i helsevesenet negativt på at asylsøkerne selv tok kontakt direkte, fremfor å få de ansatte på mottaket til å ringe for seg. Det mottaket det her er snakk om er ikke bemannet hele døgnet, slik at beboerne selv må ta kontakt med lege eller akuttmedisinsk kommunikasjonsentral (AMK) dersom det oppstår en akuttsituasjon utenfor arbeidstiden til de mottaksansatte.

En episode som illustrerte dette, hadde utspilt seg dagen før vi besøkte mottaket. En kvinnelig beboer var i ferd med å føde, og de hadde fått rekvisisjon til drosje for at hun skulle komme på sykehus. Imidlertid var fødselen kommet så langt at de ansatte valgte å ringe til AMK for å be om deres vurdering om hvorvidt de burde sende en ambulanse for å hente henne. AMK mente at det var best, og sendte en ambulanse. Tolken som skulle bistå kvinnen ringte i forveien til sykehuset for å si at de kom, og fikk voldsomt kjeft fra jordmoren på sykehuset, som sa at det bare var "sånne utlendinger" som bestilte ambulanse enten det var nødvendig eller ikke, fordi de da ville slippe å betale. Ambulansepersonalet beklaget dette da de kom, og understreket at det var AMK sin jobb å vurdere slike tilfeller.

## **Problemer med at det ikke brukes tolk ofte nok**

Et annet problem asylsøkere kan oppleve, er at det ikke i tilstrekkelig grad brukes tolk i forbindelse med asylsøkeres kontakt med helsevesenet. Dette kan føre til at viktig informasjon går tapt, både fra pasient til lege og omvendt. Helsevesen og lege er selv pliktig å skaffe tolk og betale for tolketjenesten der det er nødvendig. Det kan i denne sammenheng vises til en

uttalelse 30.01.03 fra Justisdepartementets Lovavdeling<sup>58</sup>, i forbindelse med den generelle veiledningsplikten etter forvaltningsloven, der det er sagt følgende om pasientrettighetsloven og plikten til å benytte tolk i nødvendig utstrekning:

I pasientrettighetsloven 2. juli 1999 nr. 63 § 3-2 heter det at en pasient har rett til å få ”den informasjon som er nødvendig for å få innsikt i sin helsetilstand og innholdet i helsehjelpen”, i tillegg til informasjon om ”mulige risikoer og bivirkninger” og om ”påført skade eller alvorlige komplikasjoner”. Informasjonen skal gis ved bruk av tolk dersom dette er nødvendig, jf. § 3-5 og Ot.prp. nr. 12 (1998-99) s. 131.

Det kan imidlertid tenkes at den ekstra kostnaden utgifter til tolk innebærer, gjør at helseforetak helst unnlater å bruke tolk. I så fall kan dette medføre at man ikke får tilstrekkelig grunnlag for å vurdere hva som er nødvendig informasjon, og at behandlingen dermed kan bli mangelfull.

Sykepleieren som jobbet ved et annet mottak vi besøkte, bekreftet at det av og til oppstår problemer med hensyn til bruk av tolk i helsevesenet. Hun opplevde fra tid til annen at beboere bestilte legetime med tolk, men at legetimen ble forsinket og at tolken måtte videre til et annet oppdrag. Resultatet ble at pasienten stod uten tolk når hun eller han ble kalt inn til legen. Slike hendelser skapte mye frustrasjon, både for helsepersonell og for asylsøkerne.

Andre tilfeller, som går under betegnelsen *indirekte* diskriminerende oppstår dersom alle får like lang tid til å snakke med legen, slik praksis er flere steder. Sykepleieren nevnte at beboerne som regel får et kvarter til å snakke med legen, på lik linje med nordmenn. Men på grunn av at asylsøkerne ofte må bruke tolk, og fordi de kan ha diffuse symptomer som de selv ikke vet hva kommer av, kan asylsøkerne ha behov for mer tid.

Mange gir uttrykk for en innstilling om at en ”må lære seg norsk når en skal bo i Norge” og viser liten forståelse for at dette kan ta lang tid. Skriftlig informasjon fra helsevesen/lege til pasient, kommer alltid på norsk, og et utilsiktet resultat av dette kan være at sensitive personopplysninger kommer på avveie. I de tilfeller der mottaket har et eget helsekontor, vil informasjonen sendes dit, der de ansatte har taushetsplikt. Dersom mottaket ikke har et slikt tilbud, kan personlig informasjon sendes direkte til asylsøkeren selv. Dersom asylsøkeren får

---

<sup>58</sup> Tolkningsuttalelse i forbindelse med den generelle veilednings og informasjonsplikten etter forvaltningsloven §§ 11 og 17: ”Veilednings- og informasjonsplikt i kommunikasjon med personer som ikke har tilstrekkelige norskkunnskaper”

et brev fra legen som han ikke forstår, og spør en annen beboer eller en ansatt på mottaket om hjelp til å oversette, kan taushetsbelagt informasjon uforvarende bli kjent for uvedkommende.

*Det virker som de går ut fra at alle her i landet forstår og snakker norsk. Mange plasser gis det ikke informasjon på engelsk engang. De fleste kan forstå noen få ord på engelsk.*

Ved et av mottakene vi besøkte, fikk vi beskrevet en hendelse som fremstod som mer direkte diskriminering på grunn av språk. En asylsøker som hadde gjennomgått en hjerteoperasjon fikk ikke tilbud om noe rehabiliteringstilbud, slik han hadde krav på. Sykepleieren ved mottaket hadde da tatt en telefon til sykehuset og det viste seg at beboeren ikke hadde fått det tilbudet han ellers ville ha fått fordi han ikke snakket norsk. Angivelig skjedde dette fordi den informasjonen som asylsøkeren skulle ha fått, kun forelå på norsk. Sykepleieren tok da kontakt med vedkommendes fastlege, og fastlegen kontaktet sykehuset og ga beskjed om at dersom mannen ikke fikk det samme tilbudet som alle andre ville han sende en klage til Likestillings- og diskrimineringsombudet. Dette viste seg å ha god effekt, da beboeren noen dager etter fikk en telefon og fikk snakke med fagfolk via tolk. Han fikk dermed den samme informasjonen som alle andre som hadde vært gjennom samme type operasjon. Det at sykepleieren tok kontakt med fastlegen viste seg med andre ord å ha god effekt i denne saken.

## **Informasjon mellom instansene**

Andre vanskeligheter vi har blitt fortalt om gjennom våre samtaler med asylsøkere, er at det for noen kan være problematisk å få fastlege, selv etter lang tid i Norge. En kvinne vi snakket med hadde vært i mottak i åtte måneder, og hadde fortsatt ikke fått fastlege. Hun var engstelig på grunn av dette, både for seg selv og for mannen sin, da de begge var eldre. Asylsøkere har i følge forskrift om fastlegeordningen i kommunene § 3, rett til å stå på liste hos fastlege.

Enhver som er bosatt i en norsk kommune, har rett til å stå på liste hos fastlege. Som bosatt regnes den som i folkeregisteret er registrert som bosatt i en norsk kommune. Rett til å stå på liste hos fastlege har også asylsøkere og deres familiemedlemmer når de er medlem av folketrygden, jf. forskrift av 15. april 1997 nr. 315 om trygderefusjon for asylsøkere og deres familiemedlemmer<sup>59</sup>.

---

<sup>59</sup> "Likeverdig helsetjeneste? - Om helsetjenester til ikke-vestlige innvandrere" publisert 20.5.2008 [http://www.legeforeningen.no/asset/38858/1/38858\\_1.pdf](http://www.legeforeningen.no/asset/38858/1/38858_1.pdf), lastet ned 3.7.2008

De mottaksansatte ved et mottak fortalte at det var mange som ikke fikk fastlege fordi det i mange tilfeller tar svært lang tid å få tildelt D-nummer<sup>60</sup>. Dette er et midlertidig fødselsnummer som tildeles til innvandrede personer før de eventuelt får et vanlig fødselsnummer. D-nummeret tildeles av NAV etter søknad, og kreves blant annet for oppføring på en fastlegeliste.

*”Jeg spurte, vær så snill, er det mulig å få trukket denne tannen? Jeg fikk beskjed om at jeg først måtte få et nummer.. Men kanskje om tre uker. Jeg ba om å få bruke toalettet, så trakk jeg tannen på meg selv. Jeg var nødt, det gjorde så vondt.”*

Asylsøker om sin opplevelse som nyankommet i Norge

Det hender det at det oppstår problemer i forhold til behandlingen av søknaden om D-nummer. Ifølge de ansatte ved det nevnte mottaket kan slike problemer oppstå dersom det er tvil om asylsøkerens identitet eller at opplysninger om personalia ikke stemmer overens med den informasjonen UDI har hentet inn og registrert. I slike tilfeller vil saken kunne henlegges uten at asylsøkeren selv, eller de ansatte ved mottaket, får beskjed om dette. Når slike problemer oppstår forsinkes forståelig nok hele prosessen og det kan ta lang tid før asylsøkeren får tildelt D-nummer og dermed også får fastlege. Legeforeningen har i den tidligere nevnte rapporten<sup>61</sup> fremsatt følgende forslag til endringer med hensyn på denne problemstillingen:

Av hensyn til nyankomne asylsøkere bør det vurderes om tildelingsrutinene kan endres slik at D-nummer kan tildeles raskere enn i dag. En mulighet kan være at asylsøkere tildeles et D-nummer av politiet samtidig med at de blir tildelt ID-nummer. Dette vil kreve et samarbeid mellom Politiets utlendingsenhet, Folkeregistret og NAV.

Det må bemerkes at mange av de vi snakket med hadde godt inntrykk av helsevesenet og var tilfredse med den hjelpen de hadde fått. To av kvinnene vi intervjuet var gravide, og begge følte seg veldig godt ivaretatt i de helseinstitusjonene de hadde vært i kontakt med.

---

<sup>60</sup> Bruken av D-nummer medfører i dag en rekke ulemper, og påfører også folkeregisteret et til tider komplisert merarbeid. Det foreligger forslag om å avvike systemet, eller i det minste å avgrense det betydelig. Norges nordiske naboland klarer seg uten et slikt system; der tildeler de vanlige personnummer.

<sup>61</sup> ”Likeverdig helsetjeneste? - Om helsetjenester til ikke-vestlige innvandrere” publisert 20.5.2008 [http://www.legeforeningen.no/asset/38858/1/38858\\_1.pdf](http://www.legeforeningen.no/asset/38858/1/38858_1.pdf), lastet ned 3.7.2008

## Psykisk helse

En problemstilling som to av informantene fortalte om, var at de følte seg mistenkeliggjort i møtet med helsevesenet. En av dem fortalte at hans kones psykiske helse var forverret etter at de hadde ankommet Norge. Han hadde henvendt seg til legen om konas problemer, men opplevde at legen trodde at han ville bruke dette som et påskudd for å få opphold i Norge.

Den andre informanten hadde hatt tilsvarende problemer hos legen. Han beskrev seg selv som en psykisk sterk person, men begynte å slite med nervøsitet og søvnproblemer på grunn av lang ventetid i mottak og usikkerhet rundt familiens situasjon. Legen ville først ikke hjelpe ham, og han hadde måttet forklare seg ved flere besøk. Mannen hadde til slutt fått hjelp for sine problemer. Han hadde samme fastlegen fortsatt og var veldig fornøyd med helsetilbudet familien hadde fått senere, både hos legen og på den lokale helsestasjonen.

*Det kan hende de tenker at siden vi er asylsøkere, har vi tenkt å misbruke systemet. Legen trodde jeg bare klagde for å få hjelp til oppholdstillatelse.*

Den lange ventetiden i forbindelse med behandlingen av søknaden om asyl er et forhold som gikk igjen i de samtalene vi hadde med asylsøkerne. Mange beskriver denne tiden som en påkjenning, og flere fortalte at enten de selv eller noen de kjente, hadde fått sin mentale helse forverret som følge av den lange tiden det tar å få svar på asylsøknaden. En mann vi snakket med hadde bodd i asylmottak i seks år. Han sa blant annet følgende om ventetiden:

*Man kan få opphold, men man får kanskje ofte i mellomtiden også psykiske problemer på grunn av den lange ventetiden.*

Legeforeningen påpeker også at flyktninger er spesielt utsatt for psykiske lidelser. Forhold som bidrar til å øke risikoen, er traumatiske opplevelser i hjemlandet, under selve flukten og i mottakerlandet. Det å ikke føle seg hjemme eller velkommen i mottakerlandet, samt langvarig opphold i asylmottak, kan gi ytterligere risiko for å utvikle psykiske problemer. Imidlertid påpekes det samtidig, at underforbruket av psykiske helsetjenester er stort blant asylsøkere og flyktninger.

Det er dokumentert at tiden i asyl skaper mentale helseproblemer. Dessverre blir i dag ikke-vestlige innvandrere (som er) henvist til spesialisthelsetjenesten ofte avvist, med den begrunnelse at det er for komplisert og at asylsøknaden er ikke avklart.<sup>62</sup>

Legeforeningen har derfor også foreslått at på grunn av de helsemessige konsekvensene må gjennomsnittlig oppholdstid ved asylmottak kortes betraktelig ned. Det konstateres også at det kliniske behandlingstilbudet for personer som har gjennomgått tortur og krigstraumatiserte flyktninger er underdimensjonert, og må styrkes. Det er også behov for å styrke råd og veiledning til helsepersonell som behandler personer som nevnt.

## **10. Politidistriktene**

Politi- og lensmannsetaten<sup>63</sup> består av Politidirektoratet, 27 politidistrikt og politiets syv særorganer, herunder Politiets Utlendingsenhet (PU), som arbeider med asyl- og utlendingssaker. Politi- og lensmannsetaten i Norge har rundt regnet 11.000 ansatte. Justisdepartementet har det øverste ansvaret for politiets virksomhet, og legger rammene for virksomheten gjennom sine planer, mål og bevilgninger.

Justis- og politidepartementet og Politidirektoratet er den sentrale ledelsen for politi- og lensmannsetaten. Departementet har delegert en stor del av sitt ansvar til Politidirektoratet, som handler under justisministerens konstitusjonelle ansvar. Politidirektoratet har ansvaret for den faglige ledelsen, styringen og utviklingen av politi- og lensmannsetaten. Politidirektøren forestår med sin ledergruppe den daglige ledelse av etaten.

### **Politiets fokus på rasisme**

Politiet fikk mye oppmerksomhet og mange beskyldinger om etnisk diskriminering etter at Eugene Obiora døde etter en pågripelse i Trondheim i 2006. NTNU fikk derfor i oppdrag av politiet i Sør-Trøndelag å undersøke forekomsten av rasistiske holdninger i etaten. I den påfølgende rapporten "Tillit på prøve"<sup>64</sup> ble det slått fast at kun 54 % mente det *ikke* var rasistiske holdninger i politiet, og tiltak ble satt i gang for å bekjempe slike holdninger. Det

---

<sup>62</sup> "Likeverdig helsetjeneste? - Om helsetjenester til ikke-vestlige innvandrere" publisert 20.5.2008 [http://www.legeforeningen.no/asset/38858/1/38858\\_1.pdf](http://www.legeforeningen.no/asset/38858/1/38858_1.pdf), lastet ned 3.7.2008

<sup>63</sup> Informasjonen i dette avsnittet er hentet fra politiets hjemmeside [www.politiet.no](http://www.politiet.no) lastet ned 13.6.08 og "Politirapporten 2007": Årsrapport for politidirektoratet. Vi har dessverre ikke hatt tid å innhente eget materiale fra politi- og lensmannsetaten i forbindelse med vår undersøkelse.

<sup>64</sup> <http://www.samforsk.no/file.axd?fileID=124>

ble konstatert at viljen til å arbeide mot rasisme var til stede, og det ble derfor foreslått ”bedre opplæring for politiarbeid i et flerkulturelt samfunn”<sup>65</sup>. I Politirapporten understrekes det at det er nulltoleranse overfor rasisme i norsk politi, og at det skal jobbes med å forbedre kommunikasjon slik at en unngår at folk føler seg krenket dersom de blir stoppet av politiet.

### **Asylsøkernes erfaringer**

I vår undersøkelse hadde samtlige av asylsøkerne hatt kontakt med Politiets Utlendingsenhet i forbindelse med asylregistreringen, men bare et fåtall hadde hatt direkte kontakt med politiet for øvrig. Et ungt par vi snakket med hadde imidlertid hatt en opplevelse med politiet som de opplevde som sjokkerende. De hadde vært i en gruppe sammen med andre fra samme land da de ble stoppet og kroppsvisitert på gata av sivilt kledde politifolk. De oppfattet at noe hadde blitt stjålet i nærheten av der de befant seg, og at de var mistenkte. De ble tatt med på politistasjonene og holdt i varetekt i over åtte timer, uten å bli tilbudt mat eller vann. De hadde heller ikke fått noen informasjon eller noen form for advokatbistand. Til slutt ble de bare sluppet ut, ”som om ingenting hadde skjedd”.

*”De sa at noen hadde stjålet en bag, men at det ikke var oss. Likevel har vi blitt behandlet som kriminelle”.*

Denne saken viser at enkelte politidistrikt har fremdeles forbedringspotensialer hva angår kommunikasjon med personer som blir arrestert. Kriminolog Ragnhild Sollund har undersøkt forholdet mellom minoriteter og politi på patrulje i Oslo. Hennes rapport ”Tatt for en annen” ble omtalt på følgende måte i årsrapporten til Politidirektoratet for 2007:

”En viktig konklusjon i boka er at hudfarge alene ikke er årsak til at politiet stopper og sjekker en person; det er en kombinasjon av faktorer som gjør at noen blir stoppet. Den som blir sjekket opplever imidlertid ofte situasjonen som krenkende og endog rasistisk motivert, og forskeren mener politifolk må bli flinkere til å kommunisere med dem de stanser. Politidirektør Ingelin Killengreen sa seg enig under boklansering i september. –Vi må bli flinkere til å si ”Nå stanser vi deg fordi...”, sa Killengreen, som understreket at det er nulltoleranse overfor rasisme i norsk politi”.<sup>66</sup>

---

<sup>65</sup> ”Politirapporten 2007” s. 19

<sup>66</sup> Politi-rapporten 2007, årsrapport for Politidirektoratet (s. 19)

## Forkynnelse av vedtak

I følge rundskriv fra UDI<sup>67</sup> er det politiet som har ansvaret for å forkynne vedtak fra Utlendingsdirektoratet (UDI) til asylsøkere som har fått opphold. Et vedtak er formelt sett ikke gyldig før det har blitt forkynt (overlevert) av politiet til den det gjelder, eller hans fullmektig. Ved et mottak opplevde de ansatte at det hadde vært flere tilfeller der positive vedtak fra UDI ikke hadde blitt forkynt for beboerne før flere måneder etter at vedtaket var sendt politiet. De ansatte ved mottaket hadde noen ganger blitt kjent med at det positive vedtaket forelå på andre måter, for eksempel gjennom Inkluderings- og mangfoldsdirektoratet (IMDI) eller Sesam<sup>68</sup>. I noen tilfeller hadde heller ikke de ansatte visst om vedtaket før lang tid etterpå. Mottaket hadde ikke gode rutiner for å kontakte politiet for å etterspørre vedtakene selv om de kunne ha fått kjennskap til det gjennom andre kanaler. Av og til hadde det blitt kjent ved at asylsøkeren selv dro til politistasjonen og spurte, andre ganger ringte de ansatte, eller politiet ringte til mottaket og sa fra at vedkommende måtte komme til politistasjonen.

Forkynnelsen av vedtaket, som kunne være på flere sider, kom ofte i form av en lang forklaring. Så vidt de ansatte oppfattet det, foregikk det gjennomgående på norsk, uavhengig av om beboeren forstod norsk i det hele tatt. Mange kom tilbake til mottaket uten å ha skjønnet noen ting, og måtte få vedtaket forklart av de mottaksansatte eller av en venn som kunne norsk.

Politiet pålegges å gi veiledning og om nødvendig tilkalle tolk i forbindelse med vedtak om *bortvisning* eller *utvisning* av en utlending i Utlendingsloven § 125. I et rundskriv fra UDI<sup>69</sup>, der det gis retningslinjer for politiets forkynning av vedtak om *opphold* i asylsaker, fremgår det ikke at politiet også skal tilkalle tolk for å veilede i forbindelse med positive vedtak. Det fremgår imidlertid at politiet skal bistå søkeren ved en eventuell statusklage og klage på vedtak om reisedokument. Vedtak om opphold kan også inneholde betingelser, begrensninger og vilkår som det er viktig at asylsøkeren kjenner til, selv om de ikke skulle ha ønske om å klage på grunnlaget for opphold.

---

<sup>67</sup> RS 2004-060

<sup>68</sup> Sesam er et system for elektronisk samhandling mellom de statlige asylmottakene og UDI, og også mellom de enkelte asylmottak

<sup>69</sup> [RS-2004-060](#), punkt 6.1

At asylsøkerne gjøres kjent med innholdet i de avgjørelser som tas av norske myndigheter, både i asylsaken og ellers, kan være avgjørende for ivaretagelsen av både rettigheter og plikter. I noen tilfeller vil det derfor kunne innebære brudd på informasjons- og veiledningsplikten dersom myndighetene ikke tolker, eventuelt besørger oversettelse av, nødvendig informasjon. I forhold til forvaltningens generelle veilednings- og informasjonsplikt har man på dette området en prinsipputtalelse fra Lovavdelingen i Justisdepartementet<sup>70</sup>, vedrørende plikten til å bruke tolk i henhold til forvaltningsloven §§ 11 og 17. I rapporten ”Rett til tolk - om tolking og oversettelse i norsk straffeprosess”<sup>71</sup> er grunnleggende prinsipper for hvilken informasjon som bør tolkes/oversettes i forbindelse med straffesaken utredet. I utredningen er det spesielt sett hen til internasjonale forpliktelser (for eksempel den europeiske menneskerettighetskonvensjon) og mulige konsekvenser for rettsikkerheten til dem det gjelder ved manglende bruk av tolk/oversettelse. I forhold til forkynning av dokumenter er det parallellt av interesse med asylvedtak.<sup>72</sup> Det var en del av mandatet for denne gruppen at de reglene man foreslo også kunne komme til å danne utgangspunkt for tilsvarende regler i den offentlige forvaltning.

I forbindelse med denne rapporten vil vi særskilt fremheve at ”underbruk og feilbruk av tolk kan hindre likeverdige tjenester og true rettsikkerheten til enkeltindivider”<sup>73</sup>. Manglende rutiner for bruk av tolk/oversettelse av viktig informasjon i forbindelse med asylsaker, kan derfor innebære *indirekte* diskriminering av asylsøkere. Det er dermed av svært stor betydning at politiet, for eksempel ved forkynnelse av positive vedtak fra UDI, benytter seg av tolk i den grad det er nødvendig for å ivareta veilednings- og informasjonsplikten

Mottaksansatte vi snakket med, fortalte også at de fikk klager fra beboere som hadde hatt negative opplevelser hos politiet. På et mottak oppga en ansatt at han selv ble opprørt og rystet når han hørte asylsøkere fortelle om hvordan de ble møtt i skranken ved den lokale politistasjonen, og han karakteriserte oppførselen til politibetjentene som diskriminerende. De ansatte hadde forsøkt å snakke direkte med betjentene på politistasjonen, men de hadde i liten grad følt at det har ført frem. De hadde heller inntrykk av at det å klage i seg selv kunne medføre større problemer for beboerne i deres kontakt med politiet.

---

<sup>70</sup> Uttalelse 30.01.2003.

<sup>71</sup> ”Rett til tolk – om tolking og oversettelse i norsk straffeprosess”, overlevert Justisdepartementet i mars 2005.

<sup>72</sup> Jf. blant annet forkynnelse av dommer (punkt 5.6.3.) og forelegg (punkt 5.6.4.2).

<sup>73</sup> Ref. UDIs høringsuttalelse 14.11.05 til ny lov om arbeids- og velferdsordningen.

I disse tilfellene fremstod det som om det var holdningene til personer ved det aktuelle politikontoret som var avgjørende for den behandlingen asylsøkerne fikk. Det syntes som om den dårlige behandlingen skjedde på bakgrunn av statusen som asylsøker. De ansatte, som var etnisk norske, opplevde også politiet som avvisende og vanskelige å komme i kontakt med når de sa at de ringte fra asylmottaket.

## **11. Problemer med manglende identitetsbevis**

De fleste asylsøkere som kommer til Norge, har ikke identitetsbevis som godtas av norske myndigheter. For noen kan det skyldes at de av ulike grunner ikke har fått slike dokumenter fra sine hjemlands myndigheter, eller at det har vært farlig for dem å reise med sine egne ID-papirer. Mange asylsøkere har heller ikke mulighet til å skaffe slike dokumenter etter ankomsten til Norge. Det er dessuten uklart hva som anses for å være tilstrekkelig dokumentasjon for identitet. Dette fremgår for eksempel ikke av utlendingsloven slik den er i dag og heller ikke av forskriften.

Utlendingsforvaltningen på sin side opplever det som en stor utfordring at de fleste asylsøkere kommer uten gyldige identitets- eller reisedokumenter. Politiets Utlendingsenhet opplyser at 95 % av asylsøkere ikke fremlegger pass ved innlevering av søknad om asyl<sup>74</sup>. Politiets sikkerhetstjeneste (PST) har rapportert at ”det bør prioriteres høyt å avklare asylsøkeres identitet samtidig som de ankommer Norge”.<sup>75</sup>

Ut fra vår vurdering utgjør utlendinger med ukjent identitet og bakgrunn en vesentlig sikkerhetsrisiko for hele vårt samfunn  
Konstituert sjef for Politiets Sikkerhetstjeneste Signe Kathrine Aalling til Aftenposten 17.7.2005

Asylsøkere kan i noen tilfeller oppgi uriktig informasjon, som kan være mer eller mindre sentral for saken. Noen falske opplysninger kan være etter råd fra en menneskesmugler, som

---

<sup>74</sup> I følge redegjørelse fra Åge Gustad ved Politiets Utlendingsenhet 10.7.2008

<sup>75</sup> Dagbladet: 18.07.2005: ”ID-løse asylsøkere truer sikkerheten”

<http://www.dagbladet.no/nyheter/2005/07/18/437723.html>

for eksempel ikke ønsker at reiseruten skal bli kjent for norske myndigheter. Hva angår identitetsbevis, er den vanligste forklaringen etter det NOAS erfarer, at man ikke har fått lov av menneskesmuglere til å ha med seg noen form for id-papir eller dokumenter. Asylsøkere som har fått hjelp av smuglere til å reise til Europa ved hjelp av falske papirer, må som oftest levere de falske papirene tilbake til smuglerne før de søker om asyl. I slike tilfeller har søkerne blitt rådet til å ødelegge alle ekte id-papirer, til og med telefonlister.

Når det gjelder dokumentasjon på identitet, har også en del asylsøkere hørt rykter om at det vil være vanskeligere for norske myndigheter å uttransportere dem etter endelig avslag dersom de ikke har reisedokumenter eller id-papirer med seg. Enkelte kan ha oppholdt seg i andre land eller fått visum fra andre europeiske land og frykter at norsk politi vil finne det ut og overføre dem til det andre landet i henhold til Dublin-forordningen. De leverer derfor ikke id-papirer i håp om at saken deres skal bli realitetsbehandlet i Norge. Noen kan ha oppgitt falskt navn og adresse i andre land og vil derfor ikke levere noen id-kort til norske myndigheter.

Til sist har vi også de asylsøkerne som forteller at situasjon i forbindelse med flukten fra hjemlandet var så vanskelig og kaotisk at de ikke hadde tid og mulighet til å ta med seg nødvendige papirer, eller at de ikke husket å gjøre det. Noen sier også at de ikke har id-dokumenter i det hele tatt. For eksempel kan arabiske nomadefolk fortelle at de aldri har blitt registrert i sitt eget land og derfor ikke har noe id-kort.

Når man kommer som flyktning, glemmer man sitt navn, sitt språk, sin identitet. Man begynner på nytt her. Når man har mistet alt og så blir behandlet på denne måten, da ser det ut som diskriminering fra vårt synspunkt.

### **Registreringsbevis for asylsøkere - asylkort**

Når søknaden om asyl registreres, er personopplysningene i registreringen som oftest basert på *ubekreftede* opplysninger som er gitt av søkeren. I forbindelse med registreringen utsteder Politiets Utlendingsenhet (PU) et asylsøkerkort. Dette er ikke et identitetsdokument, men skal kun tjene som bevis på at vedkommende er asylsøker i Norge. Det forhold at dette registreringskortet ikke er et identitetsdokument reiser visse praktiske problemer, som også kan innebære diskriminering.

## Problemer i forhold til banktjenester

Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO) mottar en del klager fra asylsøkere som ikke får tilgang til banktjenester fordi de bare har registreringskortet for asylsøkere som identitetskort. "Hvitvaskingsloven" setter begrensninger for hvilke banktjenester som kan tilbys dersom en ikke har mulighet til å legge frem gyldig legitimasjon. Bankene er private aktører og kan derfor ikke utstede bankkort med bilde til mennesker hvis identitet ikke er "offisielt fastslått", hvilket må gjøres av norske myndigheter. Bakgrunnen for dette er at bankkort med bilde i de fleste sammenhenger godtas som identitetsbevis i Norge.

I dagens samfunn er det svært vanskelig å klare seg uten å ha tilgang til i hvert fall et minimum av banktjenester, som for eksempel lønnskonto og betalingskort. Man må ta i betraktning at det kan ta mange år å få en endelig avgjørelse av asylsaken, og mange asylsøkere ønsker å jobbe og leve et mest mulig normalt liv i denne tiden.

Manglende tilgang til banktjenester fører til at mange mottak må utbetale penger til asylsøkere kontant, noe som kan oppleves som en uverdigg løsning. Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO) har bemerket at dette også kan gjøre asylsøkere mer utsatt for vold, siden de kan bli nødt til å gå med kontanter på seg. Dette vil i tilfelle kunne betraktes som indirekte diskriminering, slik definisjonen er gjengitt i denne rapporten. I tillegg utgjør det et potensielt sikkerhetsproblem for mottakene, idet de kan bli mer utsatt for ran (hvilket har forekommet ved noen tilfeller).

For asylsøkerne kan det også være problemer med å få jobb selv om de har arbeidstillatelse og tilbud om ansettelse, fordi de ikke får åpnet bankkonto. En asylsøker vi snakket med hadde gått rundt til flere banker fordi han virkelig ville arbeide. Men det var umulig; de godtok ikke asylsøkerbeviset som legitimasjon og ville ikke opprette en konto for ham. Han opplevde dette som saklig begrunnet, ettersom asylsøkerkortet ikke er gyldig som identitetsbevis. Han uttrykte at "banken hadde retten på sin side, fordi sånn er reglene". Men han følte at praksis i bankene var uklar og at måten de bankansatte håndterte henvendelsene fra asylsøkere, tydet på at noen ansatte i bankene hadde rasistiske holdninger. Ved et tilfelle hadde han overhørt en bankansatt som snakket med en kollega: "*slike mennesker burde bli kastet ut av landet*" og at "*de ser ut som kriminelle*" om de asylsøkerne som var kommet for å åpne bankkonto.

*Hun ba oss om legitimasjon og spurte med høy stemme inne i banken: "hva er dette? Asylsøkerkort? Nei, nei, nei, det går ikke!"*

Selv om kravene til legitimasjon i utgangspunktet er like for alle, og således nøytrale, er dette regler som spesielt rammer asylsøkere som ikke klarer å dokumentere sin identitet. På den måten kan det ses på som en form for indirekte diskriminering og det er et problem som LDO følger med på. Det finnes muligheter for å etablere en type begrensede banktjenester for asylsøkere, der en ikke underlegges like strenge krav til å skulle ha bevist sin identitet. En person vi snakket med hos Politiets Utlendingsenhet påpekte at man har funnet en løsning på dette problemet i Sverige, der en tilbyr bankkort som kan brukes som betalings- og kontantkort. Det virker som norske myndigheter er oppmerksom på denne problemstillingen.

Vi har fått meldinger om at asylsøkere noen steder har vansker med å få åpne konto og ta ut penger i bank med registreringsbevis. UDI og politiet arbeider for å løse dette på en praktisk måte.

Fra [UDIs hjemmeside](#): Sist oppdatert: 23.09.2004

Som det fremgår av UDIs egne hjemmesider er dette et problem som har vært kjent siden systemet med registreringsbevisene ble innført i 2004. Vi har fått opplyst at UDI er i gang med et prosjekt som har som mål å sende ut bankkort eller kontantkort til beboere i mottak. Kortet skal kunne brukes til enkle banktjenester, som å ta ut penger i fra egen konto og betale i butikker. LDO kjenner til at banker har ulik praksis som i noen tilfeller fremstår som diskriminerende, men har nå stilt sakene i bero i påvente av UDIs løsning. Det er imidlertid fire år siden UDI opplyste på sin hjemmeside at de sammen med politiet arbeidet for å finne en løsning på dette problemet, og en kan spørre om det har blitt tilstrekkelig prioritert.

### **Inndragelse av registreringskortet for asylsøkere**

Ved et mottak vi besøkte, fortalte de ansatte at de opplevde at beboerne fikk problemer i forbindelse med at de hadde fått innvilget opphold i Norge. Som beskrevet i kapittelet om politiet i denne rapporten, er det politiet som har ansvaret for å forkynne vedtak til asylsøker som har fått opphold i første instans (UDI). Når asylsøkerne fikk forkynt vedtaket om opphold fra politiet, fikk de samtidig pålegg om å henvende seg til folkeregistret for å bli registrert der. Ved den lokale politistasjonen der asylsøkerne måtte henvende seg for å få forkynt vedtaket, ble imidlertid asylsøkerkortet inndratt samtidig. Mange asylsøkere har ikke andre

identitetskort. Når de deretter gikk til folkeregistret, ble de avvist, ettersom de ikke hadde noen form for identitetskort, men bare et vedtak å vise til. I sin tur vil registrering i folkeregistret være en forutsetning for å ”komme videre i systemet” og få mulighet til å få utstedt annen form for legitimasjon. De ansatte som fortalte om dette problemet, oppfattet det nærmest som en klassisk "catch 22"-situasjon<sup>76</sup>, idet asylsøkeren ikke kunne registreres uten identitetskort og heller ikke hadde mulighet til å få andre identitetskort uten å være registrert. Dette fremstod for de mottaksansatte og for dem det rammet som en umulig situasjon. I praksis opplevde de at problemet fant sin løsning før eller siden uansett, enten ved at enkeltpersoner på folkeregistret "skar igjennom" og gav søkeren personnummer på grunnlag av vedtaksbrevet, eller ved at en person fra mottak eller et kommunalt kontor hadde gått til folkeregistret sammen med asylsøkeren, som en slags "garantist" for at søkeren var den hun eller han gav seg ut for. I et tilfelle hadde en søker oppsøkt folkeregistret mange ganger for å registrere seg. Til slutt kom han tilbake til mottaket og fortalte at det endelig var gått i orden, ettersom han den dagen hadde møtt ”en smilende mann” istedenfor ”en sur dame”. Slik fremstod det som om prosessen var tilfeldig og personavhengig og måtte løses ved at enkeltpersoner til slutt omgikk et rigid og lite hensiktsmessig regelverk for å løse en ellers fastlåst situasjon. De mottaksansatte hadde tatt kontakt både med politiet og med Utlendingsdirektoratet, for å få en avklaring omkring praksisen for inndragelse av asylsøkerkortene, og hvordan det var ment at problemet skulle løses. De opplevde ikke at de hadde fått en tilfredsstillende forklaring fra noen av disse institusjonene, som er ansvarlige for henholdsvis effektivering og retningslinjer på området..

Fra Politiets Utlendingsenhet (PU) har vi fått opplyst at vilkårene for å få tildelt registreringsbevis og de nærmere saksbehandlingsregler for dette er regulert i Utlendingsforskriften § 54. Her står det at ”*[r]egistreringsbeviset gis gyldighet for et bestemt tidsrom av inntil seks måneders varighet. Registreringsbeviset inndras når utlendingen får utstedt reisebevis for flyktning eller utlendingspass, skal forlate riket eller for øvrig får tilbake sitt hjemlands pass. Politiet skal påse at dette blir gjort.*”<sup>77</sup> Fra PU har vi for øvrig fått opplyst at registreringsbevisene for asylsøkere skal inndras når det foreligger et *effektuerbart negativt vedtak*<sup>78</sup>.

---

<sup>76</sup> Fra Joseph Hellers roman som beskriver et dilemma der løsningen på et problem er logisk utelukket ved en faktor som er en del av problemet.

<sup>77</sup> [Utlendingsforskriften § 54a](#), lastet ned fra [www.udiregelverk.no](http://www.udiregelverk.no) 11.07.08

<sup>78</sup> Redegjørelse på e-post fra Åge Gustad ved PUs juridiske avdeling, 10.7.08

I forbindelse med denne rapporten ønsker vi ikke å trekke konklusjoner om hvorvidt forhold som vedrører asylpolitikken som sådan er diskriminerende mot bestemte grupper av søkere på grunnlag av deres etniske eller nasjonale bakgrunn. NOAS har forståelse for at det iverksettes tiltak for å slå fast identiteten til asylsøkere. Problemer som følger av mangelen på identitetsbevis kan anses å være et virkemiddel som er ment å anspore asylsøkere til å fremlegge identitetsbevis fra hjemlandet. Dette vil i tilfelle kunne betraktes som ”*et saklig formål*” jf. Diskrimineringsloven. Det er imidlertid ikke dokumentert at forskjellsbehandlingen asylsøkerne utsettes for som et resultat av vedtaksstatusen bidrar til at formålet oppnås. Det er heller ikke avklart hva som skjer i de tilfellene asylsøkeren ikke greier å skaffe dokumentasjon som godtas av norske myndigheter. Strukturelle problemer dette medfører for dem det gjelder, kan innebære indirekte diskriminering, slik det har blitt definert i ”Handlingsplan mot rasisme og etnisk diskriminering”.

Slik de mottaksansatte beskrev problemet med registrering i folkeregisteret ovenfor, fremstod det som om lovverk og praksis på dette området var uklart og at det derfor i mange tilfeller overlates til enkeltindivider å finne en løsning. Det vil i tilfelle åpne for en vilkårlighet som ikke er forenelig med prinsipper for rettssikkerhet i forvaltningen. Dette vil i sin tur også kunne medføre at tilfeller av direkte diskriminering ikke avdekkes.

## **12. Andre erfaringer med diskriminering**

### **Diskriminering av asylsøkere i samfunnet for øvrig**

Noen av asylsøkerne vi intervjuet følte seg dårlig behandlet hos andre instanser enn de vi hittil har nevnt (politi, UDI og helsevesen). Mange problemer som asylsøkere opplever som diskriminerende vil være de samme som andre grupper kan oppleve på grunnlag av språk eller etnisitet. Enkelte mottak hadde fått klager fra beboere om etnisk diskriminering, som ikke gjaldt offentlige kontorer, men asylsøkernes erfaringer med aktører som advokater, bussjåfører, tannleger og utesteder. Andre problematiske situasjoner som kan oppstå, har sammenheng med forhold som er spesielle for asylsøkere som gruppe, eksempelvis manglende identitetsbevis, som vi har tatt opp i et eget kapittel i denne rapporten.

I dette kapittelet har vi samlet noen erfaringer fra asylsøkere vi har snakket med som ikke vedrører de institusjonene som har vært hovedfokus i vår undersøkelse, og noen som ikke kan

knyttet til offentlige institusjoner per se, men allikevel oppleves som problematiske for dem det rammer.

*I alle samfunn finnes det dårlige og bra mennesker, det er forskjellig, man kan ikke gi en fasit. Vi har opplevd forskjellig. Vi har møtt mennesker som spytter bare vi går forbi på gata. Eller når vi kommer på bussen, tar de vekk veska si fordi de tror at vi stjeler. Det er mange sånne negative ting. Samtidig møter du mange mennesker som er bra mot deg. De holder noe for deg, eller hvis du mister noe, plukker de det opp for deg.*

## **Utstedtsdiskriminering**

Blant asylsøkerne vi snakket med, hadde noen opplevd at de ble diskriminert mot fordi de ble identifisert som asylsøkere ved at de ble bedt om å vise legitimasjon og bare hadde registreringskortet for asylsøkere å vise frem, for eksempel på utesteder og kafeer. En mann opplevde det som veldig ubehagelig og stigmatiserende å bli stoppet i døra, særlig dersom han var sammen med andre som ikke kjente hans situasjon, og han måtte forklare hvorfor han ikke kunne bli med inn på utestedet.

*Jeg ville ikke si til alle at jeg var asylsøker – det var på en måte flaut. Noen visste det, men ikke alle. De lurte på hva som skjedde, siden de ikke ville slippe meg inn. Begynte å spørre om jeg var kriminell eller noe sånt. Jeg pleide å si at jeg hadde glemt bankkortet.*

Utstedtsdiskriminering nevnes som en vanlig klage hos Likestillings- og diskrimineringsombudet, og ble også nevnt som et spesielt satsningsområde i ”Handlingsplan mot rasisme og etnisk diskriminering”. Det anses at diskriminering ved utesteder er særlig krenkende for dem som rammes, fordi det er en synlig og direkte form for diskriminering. Dette er også et eksempel på at etnisk diskriminering av asylsøkere kan kamoufleres av en ”saklig begrunnelse” om å ikke godta asylsøkerkort som gyldig legitimasjon.

## **Skoler**

Noen av de vi snakket med hadde hatt negative opplevelser i forbindelse med skolen enten de selv, eller barna deres gikk på. En mann hadde for eksempel opplevd at hans sønn ble behandlet strengere enn andre barn i klassen. Han mente at årsaken var fordi sønnen ikke var etnisk norsk, og at behandlingen som sønnen fikk av to av lærerne ved skolen var rasistisk motivert. Han hadde imidlertid gått til barnevernet med dette problemet, og ved deres hjelp hadde det blitt holdt et møte mellom barnevernet, skolen og familien. Faren virket tilfreds

med oppfølgingen denne saken hadde fått. En annen hadde opplevd det som svært ydmykende at han ble ropt opp av læreren foran resten av klassen og bedt om å forlate klasserommet fordi han hadde fått den norskundervisning han hadde rett til som asylsøkere.

*En dag kom læreren og sa til meg og en annen: "du og du der! Stå opp!" Vi skjønte ikke hva som skjedde. "Dere er asylsøkere. Dere får ikke lov til å gå mer på skolen" Han hadde ikke behovd å si det på den måten, foran hele klassen. Jeg er en voksen mann, har to barn. Dette var veldig flaut, jeg følte meg som et barn selv. Han ville kanskje vise at han var sjef. Jeg husker den dagen godt. Det var akkurat 275 timer, vi fikk ikke være der ut dagen, engang.*

En kvinne som hadde en datter med cerebral parese hadde forsøkt å få en barnehageplass til barnet sitt, og opplevde å måtte stå i kø for å få enn slik plass. Hun var klar over at norske barn også ofte må vente for å få barnehageplass men hun uttalte at:

*Jeg har et sykt barn, jeg tror at hvis jeg var en norsk kvinne, så ville jeg ikke stått så lenge i kø for å få barnehageplass, med et barn som har problemer.*

## **Offentlig transport**

Flere av de vi snakket med hadde opplevd å bli behandlet dårlig i forbindelse med bruk av offentlig transport. En asylsøker hadde blitt trakassert av en bussjåfør som hadde nektet å snakke engelsk, og som hadde beslaglagt månedskortet og ikke sluppet ham og familien hans av bussen der de skulle av. Sjåføren hadde i stedet kjørt dem helt til endestasjonen, og heller ikke da hadde mannen fått tilbake månedskortet sitt. Mannen sendte en klage til selskapet etter hendelsen, og hadde til slutt fått returnert månedskortet sitt. Han var imidlertid skuffet over at han aldri fikk en beklagelse fra selskapet for den dårlige behandlingen han hadde fått. Han opplevde helt klart at hendelsen skyldtes rasistiske holdninger hos bussjåføren.

*Han ville aldri gjort dette mot en nordmann, han gjorde det fordi innvandrere har en annen hudfarge og kan ikke norsk, de ser hvem er mest sårbare.*

En ansatt ved et av mottakene fortalte et annet eksempel på problemer som beboere hadde opplevd i forbindelse med å ta bussen. I begynnelsen av året hadde mottaket kjøpt inn månedskort merket 2007 til beboerne – disse nektet i mange tilfeller bussjåførene å godta, til tross for at de var gyldige frem til august 2008 i følge busselskapets retningslinjer. Dette skjedde 4-5 ganger tidlig på året. Mottaket så seg nødt til å lage et skriv som de sendte med

beboerne på bussen, der reglene fra Trafikanten stod, samt telefonnummer til mottaket som sjåførene ble bedt om å ringe dersom de ikke ville godta kortene.

Ved et tilfelle hadde en beboer vist sitt gyldige månedskort på bussen, men hun hadde ikke fylt ut feltet for datoen som kortet hadde blitt tatt i bruk (dette fremgikk dog av stempelet). Bussjåføren hadde kjeftet på henne, tatt de gamle/brukte månedskortene hennes som hun hadde spart på (som ikke var gyldige lenger), revet dem i stykker og kastet dem. Asylsøkeren hadde fått være med bussen til slutt, men hun var veldig opprørt.

*Når asylsøkere kommer, de burde bli fortalt om alle reglene som finnes her. De fleste kommer fra land i 3.verden som ikke har så mange lover og regler som man har her. Folk vet ingenting, noen ganger ikke nok til å krysse veien. Da trenger man kanskje hjelp med månedskort og skoler og alt sånn*

De som hadde slike opplevelser syntes de var problematiske i seg selv, men at det også var ydmykende å få så mye negativ oppmerksomhet foran en full buss. Både menn og kvinner hadde slike opplevelser, men det virket som om kvinner ble mer opprørte eller fortvilte, og kanskje i større grad rapporterte om dem til de mottaksansatte. Mottaket pleide alltid å klage til busselskapet når beboerne fortalte om slike hendelser, men hadde ikke noen rutiner for å registrere eller føre noen form for statistikk over henvendelsene.

*Det er noen institusjoner som har direkte kontakt med utlendinger – for eksempel NSB – dersom det er en utlending på toget, går de først bort til ham. De vil se hans billett først! Etterpå sjekkes de norske. Eller de sjekkes ikke i det hele tatt. Det er litt diskriminerende. Dette gjelder flere plasser der det er snakk om betaling, om å kjøpe billetter eller noe skal kontrolleres. Som utlending blir du sjekket først. Men nå er jeg vant til å bli kontrollert først, så jeg går heller til dem og viser frem billetten, så går jeg og setter meg igjen.*

## **Tannlege**

Ved et mottak vi besøkte, fortalte mottakslederen at en av beboerne der hadde hatt en ubehagelig opplevelse hos tannlegen som mottaket brukte. Hun opplevde å bli skjelt ut fordi mottaket der hun bodde hadde utestående regninger hos tannlegen. Mottakslederen fortalte at kvinnen hadde kommet til en time og ble kjeftet huden full: ”Dere utlendinger som bor på det mottaket, tror dere kan bare komme her...”. Mottakslederen kunne fortelle at dette skjedde på venterommet, der det satt mange andre pasienter. Kvinnen som hadde opplevd dette hadde

følt seg veldig liten, og kom tilbake til mottaket svært fortvilet. I ettertid sluttet mottaket å bruke tannlegen overhodet.

I et tilfelle som en mottaksarbeider fortalte om, ville ikke en privat tannlege ha asylsøkere som kunder. Begrunnelsen var språkbarrierer og kostnader knyttet til bruken av tolketjenester. Dette kan tenkes å være vikarierende argumenter ettersom behovet for tolk i forbindelse med tannlegebesøk er ikke så stort som når det gjelder andre helsetjenester.

*Om dette er diskriminering? Det er vanskelig å si, norske kan jo også få problemer med tannlegen! Men den kan hende de tenker at siden vi er asylsøkere, har vi tenkt å prøve å misbruke systemet.*

Etter å ha hørt disse historiene spurte vi andre mottak om de har spesielle erfaringer med tannlegetjenester for å se om dette er et problem også andre steder, noe det ikke var. En informant fra et annet mottak sa at mottaket har et godt samarbeid med en privat tannlege. En god oppfølging fra mottakets side ser ut til å være en viktig forutsetning for at asylsøkere lettere skal kunne få tilgang til lokale tjenester.

## **Arbeidsliv**

Ved en annen anledning hadde en mottaksleder oppdaget at noen av beboerne ved mottaket jobbet for 50 kroner timen, og ble presset til å jobbe 12 timer om dagen. Han trodde imidlertid ikke at asylsøkerne selv hadde oppfattet den behandlingen de fikk av sin arbeidsgiver som dårlig. Mottakslederen mente at slike tilfeller forekom fordi asylsøkere var en gruppe som lett kan bli offer for utnytting på grunn av sin sårbare stilling. For det første har de ofte dårlig kjennskap til rettigheter i arbeidslivet, for det andre vil de oppleve sin situasjon som såpass utsatt at de vil vegre seg for å klage eller protestere selv om de føler seg misbrukt i arbeidslivet. Mottakslederen hadde i dette tilfellet meldt fra til Arbeidstilsynet om saken, men hadde ikke fremsatt noen påstander om diskriminering mot arbeidsgiveren, ettersom asylsøkerne ikke selv ønsket å ta saken videre.

## **Advokat**

Også kontakten med advokaten ble opplevd av flere som problematisk. En mann fortalte at han opplevde advokaten som den personen som kunne fortelle ham om hvordan det gikk med saken hans og familiens sak, men at advokaten ofte virket brydd og ikke ønsket kontakt.

Advokaten hadde bedt ham om ikke å ringe ham, og at advokaten selv skulle ta kontakt når det skjedde noe nytt i saken. Det var heller ikke mulig å snakke med advokaten annet enn på telefonen, noe informanten opplevde som problematisk. Han opplevde at dette var noe som var vanskelig for flere asylsøkere.

*Som de asylsøkere som sitter og venter og ikke har kontakt med noen. Og ikke har kontakt med advokaten heller. Mange har fått psykiske problemer på grunn av det.*

Asylsøkere får dekket utgiftene til advokatbistand i forbindelse med klage over avslag på asyl. En mann hadde misforstått denne ordningen, og tok kontakt med advokat for rådgivning før søknaden om asyl var avgjort. Heller enn å gjøre asylsøkeren oppmerksom på misforståelsen, hadde denne advokaten forlangt penger fordi han hadde gått gjennom sakspapirene hans. Asylsøkeren skjønnte også at advokaten ikke egentlig hadde satt seg inn i saken hans, da han kom for å hente papirene visste ikke advokaten hvem han var.

## **Media**

Flere av asylsøkerne mente at negative og rasistiske holdningene som asylsøkere noen ganger blir møtt med, kommer av at de fremstilles i et dårlig lys i media. En informant uttrykte dette på denne måten:

*Media og journalistene har gjort diskriminering til et stort problem her i Norge fordi de trekker frem det negative om innvandrere. Dersom noen sloss, sier de alltid at det var noen kurdere fra Irak eller noen somaliere, de sier det spesifikt med en gang det er utlendinger. Mens i Sverige, dersom en kurder og en iraker sloss, sier de bare at det var to personer.*

Et par vi snakket med mente at 11. september og fremstillingen denne hendelsen hadde fått i vestlige medier, hadde bidratt til øke fremmedfrykten mot muslimer i den vestlige verden. En annen mente at årsaken til de negative holdningene mot asylsøkere og innvandrere kom av konteksten mediene ofte fremstilte disse gruppene i. De opplevde at det ofte bare var de negative og problematiske sidene ved asylsystemet og innvandring som ble belyst.

En masteroppgave ved Universitetet i Bergen fra 2005 tar for seg hvordan asylsøkere fremstilles i media. Her påpekes det at mediedekningen må sies å være problemorientert, og asylsøkere svært sjelden fremstilles på en positiv måte<sup>79</sup>:

Det snakkes om strømmer, horder, utgifter, illegale innvandrere, kriminelle asylsøkere, tikkende bomber, ureturnerbare og om grunnløse asylsøkere. Vi har altså mange begreper som betegner asylsøkere, de fleste med negativt fortegn.

Forfatteren påpeker videre at hun ikke har klart å oppspore tilsvarende positive begreper om asylsøkere. Medieomtalen bidrar til at det skapes et inntrykk av at asylsøkere kommer til Norge hovedsakelig av økonomiske motiver og at de utgjør en belastning på det norske velferdssystemet. Det fokuseres i liten grad på bakenforliggende årsaker til at mennesker flykter fra sine hjemland. Et ensidig *nasjonalt* perspektiv fører til at viktige globale tendenser blir oversett og det skapes en forestilling om at problemene knyttet til migrasjon kan løses ved hjelp av nasjonal politikk. Retorikken til politikere som uttaler seg om asylsøkere til de avisene som inngikk i analysen, knyttes tidmessig til endringer i asylpolitikken. Det konkluderes med at de negativt ladede benevnelsene av asylsøkere bidrar til å legitimere innstramminger på området.

Vi mener det er grunn til å være oppmerksom på hvilke ord og begreper som brukes i debatten om asylpolitikken. Fremstillingen av asylsøkere i media og i ulike debattfora vil i stor grad også kunne påvirke holdninger asylsøkere møter, både i offentlige institusjoner og i samfunnet for øvrig.

---

<sup>79</sup> Bakke, Ida (2005): Asylpolitikken i media: Konstruksjon av asylsøkere som et nasjonalt problem. Masteroppgave i sosiologi, Universitetet i Bergen.

### III. OPPSUMMERING

#### 13. Konklusjon

NOAS' utgangspunkt for å utarbeide denne rapporten var å undersøke hvordan asylsøkere opplever møtet med det offentlige med hensyn til rasisme og etnisk diskriminering. På et tidlig tidspunkt i undersøkelsen, ble det klart at de problemene både asylsøkerne og de som jobber i direkte kontakt med asylsøkere oppfatter som diskriminerende eller usaklig forskjellsbehandling i all hovedsak er av mer strukturell art. Dette fremgikk også av svarene vi fikk fra asylsøkerne selv. Vi intervjuet over 20 asylsøkere og av dem var det ingen som fortalte at de hadde opplevd å bli utsatt for noe de selv ville karakterisere som etnisk diskriminering eller rasisme av det norske offentlige apparatet.

Inntrykket etter våre samtaler med informantene i undersøkelsen, er at asylsøkere har et meget nøkternt syn på egen situasjon og opplevelsen av forskjellsbehandling. Blant de som fortalte om dårlige eller negative opplevelser i møtet med det offentlige, var det praktisk talt ingen som opplevde at dette skyldes rasisme eller at de ble diskriminert på etnisk grunnlag. Flere problematiserte sin egen rettslige stilling i det norske samfunnet, og oppfattet dette som årsak til forskjellsbehandlingen de fikk. De som snakket om dette, anså det for å være naturlig at de ikke hadde de samme rettigheter som norske borgere på mange områder.

*Nordmenn er jo i sitt land, og har større rettigheter. Vi vet at vi ikke kan ha de samme rettighetene som nordmenn, men vi forventer ikke å bli behandlet dårlig bare fordi vi ikke er nordmenn.*

De som hadde vært kortest tid i Norge, var mest positive av de vi snakket med. Det gir grunnlag for å tro at de delene av forvaltningen som har den første kontakten med asylsøkere, også har et mer bevisst forhold til sin opptreden overfor mennesker fra andre kulturer, og at diskriminering i liten grad oppleves i disse institusjonene. Nesten alle oppgav å ha blitt behandlet med respekt og at systemet virket pålitelig. Det var ingen merkbare tendenser til systematiske forskjeller med hensyn til hvor asylsøkerne kom fra, hvilken religion de hadde, språk eller andre bakgrunnsvariable for om de uttrykte tilfredshet.

*Politiet har oppført seg korrekt med oss under registreringen av vår asylsøknad. Det var helt ok under intervjuet med UDI også. De var hyggelige mennesker, og vi har følt oss helt frie til å snakke om vår situasjon med UDI.*

De fleste av de som oppgav å ha hatt negative opplevelser i møtet med offentlige institusjoner i Norge, hadde vært her i noe lengre tid og også hatt kontakt med offentlige kontorer i andre sektorer. Det kan tenkes at rasismen og diskrimineringen man opplever i Norge er såpass subtil at den ikke umiddelbart vil kunne merkes. For å kunne oppdage at man utsettes for rasisme eller diskriminering kreves det at man har oppholdt seg i Norge tilstrekkelig lenge til at man har fått ”orientert seg i terrenget”. Først da er man i stand til å se nyansene, og har bedre forutsetninger for å kunne merke om den behandlingen man får avviker fra det normale. Personer som har hatt opphold i Norge i noen år vil oftere ha opplevd rasisme eller direkte diskriminering. Dette var også inntrykket vi fikk fra dem vi snakket med. De fleste som hadde hatt negative opplevelser, hadde vært her i noe lengre tid og hatt kontakt med flere institusjoner, som skoler, helsevesen og kommunale kontor. Dessuten lot de til å være mer tilbøyelige til å beskrive dårlig behandling som diskriminerende, eller som mulige utslag av rasisme.

Noen av problemene som asylsøkere vi har snakket med hadde opplevd i forbindelse med rasisme eller diskriminering på etnisk grunnlag, kan være de samme som andre med innvandrerbakgrunn utsettes for. Å bli oftere stoppet av politi eller billettkontrollører, utsatt for utestedsdiskriminering og mobbing på skolen er noe som har blitt identifisert som vanlige former for diskriminering av etniske minoriteter i det norske samfunnet, og som det settes i gang tiltak for å motvirke, jf ”Handlingsplan mot etnisk diskriminering og rasisme”. Denne typen opplevelser har også preg av å være mer *direkte* diskriminering enn mange av de strukturelle hindringene som asylsøkere møter og som er omtalt i denne rapporten.

Som denne rapporten viser er asylsøkeren som gruppe i en sårbar situasjon i forhold til møtet med det offentlige. Vi mener det påhviler majoritetssamfunnet, og spesielt offentlige myndigheter, et særlig ansvar for å ivareta denne gruppens rettigheter ettersom det er tale om en gruppe som generelt ikke har så gode forutsetninger til å gjøre det selv. Asylsøkere er en gruppe som i mindre grad omfattes av tiltak mot rasisme og etnisk diskriminering, selv om de formelt sett har samme vern mot etnisk diskriminering i loven som norske borgere. Et av hovedproblemene i så måte, er at asylsøkere i mindre grad kjenner til lovverket eller hvordan de skal gå frem for å klage dersom de opplever dårlig behandling. Et tiltak som kunne bidra til å rette opp dette, kan være at det opplyses om vernet som gis i Diskrimineringsloven på mottakene. I UDIs informasjonsprogram for mottaksbeboere opplyses det om at

diskriminering blant annet på etnisk grunnlag er forbudt i Norge, men det fremgår ikke hvordan en skal gå frem, eller hvor man skal henvende seg for å klage.

NOAS ønsker ikke å bidra til en utvikling mot at all forskjellsbehandling av asylsøkere betraktes som diskriminering eller at det skal ropes om rasisme i alle situasjoner der asylsøkere føler seg dårlig behandlet. Vårt inntrykk er at asylsøkerne vi snakket med heller ikke opplevde all forskjellsbehandling som diskriminerende eller rasistisk. Dersom vi legger deres subjektive opplevelser til grunn, er det generelle inntrykket at asylsøkernes første møte med Norge oppleves som positivt.

*Mine forventninger til Norge som et sivilisert og forståelsesfullt land har i hvert fall så langt blitt oppfylt, det er helt supert. Jeg har ikke opplevd noe dårlig her*

*Asylsøker etter 4 måneder i Norge*

Likevel mener vi det kan være grunn til å tro at det er underrapportering på dette området. Vi har blitt fortalt at mange asylsøkere velger å ikke klage mens de er i søkeprosessen selv om de skulle oppleve rasisme eller å bli diskriminert mot, av frykt for at det skal kunne få negative konsekvenser for asylsøknaden deres. Dette kan også være grunnen til at noen oppgir å være svært fornøyde med måten norske myndigheter behandler dem på. Vi kan ikke utelukke at noen av informantene våre også har tenkt slik i samtale med oss, selv om vi antar at de vi har snakket med, har vært ærlige i sine svar.

Et problem som vi har avdekket i arbeidet med denne rapporten, er at bare et fåtall blant institusjonene og organisasjonene hadde noen form for systematisk registrering av henvendelser fra asylsøkere og de problemene som er spesielle for denne gruppen. Rapporten ”Kartlegging av diskriminering i statlig sektor” fra Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO) fastslår at det synes å være mangel på kunnskap om diskriminering i staten. Vår undersøkelse tyder på at dette også gjelder for mange av institusjonene asylsøker kommer i kontakt med, og for forekomsten av diskriminering av asylsøkere generelt.

Mange av virksomhetene slår fast at diskriminering ikke skjer i deres virksomhet selv om de ikke har kartlagt situasjonen. Alt dette gjør det betimelig å hevde at det er en mangel på kunnskap i staten om hva diskriminering er, og på statens ansvar for å hindre diskriminering og fremme like muligheter.

Fra LDOs rapport ”Kartlegging av diskriminering i statlig sektor – første trinn” (s. 13)

Når det gjaldt henvendelser om rasisme og direkte diskriminering på etnisk grunnlag ble det i noen tilfeller sagt at det forkom så sjeldent at det ikke virket hensiktsmessig å skulle føre en egen statistikk på området. Vi mener imidlertid det er grunn til å spørre om dette skyldes underrapportering heller enn at det forekommer så sjelden at det ikke er verd å registrere.

Organisasjonene som i særlig grad kommer i kontakt med asylsøkere som gruppe, herunder NOAS, jobber med asylsøkeres rettigheter innenfor begrensede saksområder. Problemer som asylsøkere møter som ikke kommer under de spesifikke områdene, vil derfor ikke alltid fanges opp i disse instansene. Selvhjelp for innvandrere og flyktninger (SEIF) har opplyst at mange av henvendelsene til dem dreier seg om problemer i møtet med offentlige kontorer. Det blir som regel lagt vekt på å finne praktiske løsninger på de konkrete problemene. Men det var en klar oppfatning av at diskriminering på etnisk grunnlag var et underliggende element i mange av tilfellene, selv om det ikke ble registrert som sådan.

I vår undersøkelse fikk vi indikasjoner på at manglende kjennskap til regelverk, for eksempel hos politi og i helsevesenet, kan medføre at asylsøkere blir diskriminert mot. Det er lett å avvise asylsøkere med begrunnelsen om at ”de ikke har rett til hjelp”. Dårlige språkkunnskaper, lite kjennskap til rettigheter og rettslig vern, samt frykten for å tiltrekke seg negativ oppmerksomhet gjør at asylsøkere er en gruppe som i liten grad vil protestere, selv om de skulle bli dårlig behandlet.

Asylsøkere har på mange områder ikke de samme rettighetene som en vanlig norsk borger har. Mange av problemer asylsøkerer møter i asylprosessen ligger i et grenseland mellom strukturell diskriminering og saklig forskjellsbehandling. Gjennom denne rapporten har vi forsøkt å trekke frem noen sentrale problemstillinger når det gjelder asylsøkernes opplevelser av både *direkte* og *indirekte (strukturell) diskriminering*. Bildet er langt fra komplett.

En av asylsøkerne vi snakket med i forbindelse med vår undersøkelse, etterlyste mer forskning på asylsøkernes tilværelse i Norge. Han opplevde at det var en klar sammenheng mellom negative holdninger mot asylsøkere og mangel på kunnskap om denne gruppen i den norske befolkningen. Han mente også at manglende oppmerksomhet rundt asylsøkeres kår i Norge i seg selv kunne være diskriminerende på grunnlag av etnisitet.

*Hvis du ikke spør meg, får du ikke vite hvordan jeg har det. Det finnes mange andre som meg. Hvis du ikke hører på meg, hvis du ikke vil vite hvordan jeg har det, da er det diskriminerende. Dere må vite hvordan vi har det.*

Asylsøker i Norge

## **14. Anbefalinger**

### **Informasjon om diskrimineringsvernet til asylsøkere**

Asylsøkere er vernet mot etnisk diskriminering etter det samme lovverket som norske borgere (Diskrimineringsloven). Vårt inntrykk er imidlertid at asylsøkere flest er lite kjent med innholdet i loven. Det er også et problem dersom asylsøkere generelt ikke kjenner til hvor de skal henvende seg dersom de opplever å bli diskriminert på etnisk grunnlag, og at slike henvendelser ikke blir tatt på alvor og fulgt opp. I mange tilfeller er klageadgangen utilgjengelig, særlig for asylsøkere som ikke behersker norsk. NOAS anbefaler derfor at UDI sørger for å inkludere informasjon om diskrimineringsvernet i informasjonsprogrammet for asylsøkere på asylmottakene. Det er viktig at informasjon om Diskrimineringsloven og mulighetene for å klage til relevante instanser, som for eksempel LDO, er tilgjengelige ved mottakene samt at dette er kjent blant de ansatte på mottakene. NOAS understreker at det i forbindelse med den informasjon som gis til asylsøkerne om diskrimineringsvernet også må informeres om at anklager om rasisme er svært alvorlig også for de anklagen rettes mot. Det må derfor poengteres at man bør være forsiktig med å komme med slike anklager med mindre det foreligger holdepunkter for at rasisme (eller etnisk diskriminering) kan være årsaken til at vedkommende ikke føler seg godt ivaretatt av et offentlig kontor.

### **Registrering av klager**

Et av våre viktigste funn i denne undersøkelsen, er mangelen på systematisk registrering av klager fra asylsøkere, blant annet vedrørende rasisme og etnisk diskriminering. NOAS anbefaler derfor at det etableres rutiner på alle landets mottak, med hensyn til registrering av denne typen klager og rapportering om dette til UDI. Også klager rettet mot ansatte innenfor både utlendingsforvaltning og mottaksapparat bør systematisk registreres. Selv om det er ingen eller få klager, bør mottakene ha et fast punkt om klagestatistikken med hensyn til

rasisme/diskriminering på sine regulære rapporter til UDI. I tillegg bør UDI føre egen logg over klager som gjelder rasisme og etnisk diskriminering.

### **Tolketjenester**

Offentlige institusjoner, og spesielt helsevesenet, bør i større grad (pliktes til å) bruke tolk i sin kommunikasjon med asylsøkere som ikke behersker norsk godt nok. Terskelen for å bruke tolk bør være lavere både på mottakene og ved helseinstitusjoner. Det burde arbeides for å få i stand avtaler med leverandører av tolketjenester over telefon, slik at tolk kan gjøres lettere tilgjengelig for kortere samtaler. Politiets Utlendingsenhet bør kvalitetssikre sine tolker.

### **Helsetjenester**

Når det gjelder psykiske helsetjenester må tilgangen være tilsvarende som for den øvrige befolkningen (når det gjelder akutte tjenester). Det er avgjørende at et behov for tolk ikke stenger for et nødvendig tilbud. Når det gjelder alminnelige legetjenester mener NOAS (i likhet med Legeforeningen) at asylsøkerne må tildeles D-nummer, eventuelt personnummer allerede ved ankomst til Norge, slik at de kan realisere sin rett til å delta i fastlegeordningen.

### **Saksbehandlingstid**

Lang ventetid i uvisshet med hensyn til resultatet på asylsøknaden er svært belastende for asylsøkerne, og på mange forskjellige måter. Lange saksbehandlingstider er i seg selv lite effektivt. NOAS anbefaler derfor at utlendingsmyndighetene legger større vekt på å effektivisere saksbehandlingen i alle ledd slik at ventetiden på mottak kortes ned. Dette vil være til fordel for alle parter. Vi mener en effektivisering må kunne oppnås uten at det går på bekostning av den enkelte asylsøkers rettssikkerhet.

### **Mottaksforhold**

NOAS anbefaler bedre aktivitets- og opplæringstilbud på asylmottak. Dette vil tilrettelegge for en mer meningsfull hverdag for asylsøkerne. I tillegg til språkopplæring bør man satse også på opplæring i konflikthåndtering, demokrati og menneskerettigheter. Slik opplæring kan ses på som integreringstiltak eller bistand. Hvis asylsøkeren blir avvist, vil vedkommende likevel kunne ha fått verdifull kunnskap med seg fra Norge, hvilket vil kunne være til hjelp i det samfunnet han skal tilbake til. Hvis asylsøkeren får oppholdstillatelse i Norge, vil den opplæringen som er gitt mens vedkommende ventet på en avgjørelse bidra til å gjøre

integreringen i det norske samfunnet lettere. Dette kommer også det norske samfunnet til gode.

NOAS anbefaler også en ordning der asylsøkerne ikke mister økonomisk støtte dersom de velger å bo hos familie og venner. I stedet bør de få bostøtte i tillegg til vanlige ytelser. Mange asylsøkere bor trangt og dersom noen velger å bo privat, vil dette kunne forbedre plassforholdene i mottakene. Slike tiltak er særdeles viktig i en tid med sprengt mottakskapasitet.

### **Opplysningsarbeid i forhold til opinionen**

Norge er folkerettslig forpliktet til å ta i mot asylsøkere og gi beskyttelse til dem som trenger det. Stigmatisering av asylsøkere gjennom politiske utspill fra ytterliggående krefter samt negativ omtale av asylsøkere i medier, utfordrer asylinstituttets integritet, og derved også asylsøkernes rettssikkerhet. NOAS mener at myndighetene derfor bør satse mer på saklig opplysningsarbeid for å øke folks forståelse for Norges forpliktelser og ansvar i forhold til asylsøkere og flyktningers behov for beskyttelse. Spesielt på steder med asylmottak, eller der det skal etableres nye mottak, bør det satses på informasjonstiltak på lokalt plan. Man må forsikre seg om at relevante offentlige instanser i distrikts- Norge, spesielt helsevesen og politi, har god kunnskap om asylsøkernes rettigheter.

### **Forskningstiltak**

Arbeidet med denne rapporten har avdekket at det i stor utstrekning ikke registreres og systematiseres kunnskap fra relevant hold om hvordan asylsøkere behandles i Norge og i hvilken grad deres rettigheter ivaretas. Slik kunnskap er nødvendig for å kunne sette inn nødvendige tiltak og foreta nødvendige prioriteringer. NOAS anbefaler derfor at det forskes mer på asylsøkeres livssituasjon i forbindelse med oppholdet i Norge. Det bør satses mer på å belyse hvorvidt sentrale rettigheter for asylsøkere i praksis blir oppfylt, ikke minst når det gjelder helsetjenester, og hvordan asylsøkere blir behandlet av offentlige instanser.



## **Om Norsk Organisasjon for Asylsøkere (NOAS)**

NOAS er en uavhengig menneskerettighetsorganisasjon som arbeider for asylsøkeres rettigheter i Norge. NOAS ble etablert i 1984 av blant annet Annette A. Thommessen. Ifølge NOAS' vedtekter er organisasjonens oppgave ”å bistå juridisk eller velferdsmessig personer som søker eller har asyl og beskyttelse i Norge. NOAS skal også engasjere seg i flyktningpolitiske spørsmål og holdningsskapende arbeid mot rasisme og fremmedfrykt.”

NOAS' virksomhet fordeler seg mellom rettshjelp, informasjonsvirksomhet, og faglig og politisk arbeid for å ivareta asylsøkeres rettssikkerhet og velferd.

NOAS har kontor i Torggata i Oslo og ved Tanum asylmottak i Bærum. NOAS finansieres i hovedsak gjennom statlig støtte. Medlemskap er også et viktig bidrag til vår økonomi, men ikke en forutsetning for å få bistand fra oss.

For mer informasjon, besøk våre nettsider [www.noas.org](http://www.noas.org)