

16 JAN 2012

Justis- og politidepartementet
Innvandringsavdelingen
Postboks 8005 Dep.
0030 OSLO

Oslo, 13. januar 2012

Deres ref.: 201105084

HØRINGSUTTALELSE – NOU 2011: 10 I VELFERDSSTATENS VENTEROM, OM MOTTAKSTILBUDET FOR ASYLSØKERE

INNLEDNING

NOAS mener det er positivt at det nå er gjennomført en evaluering av mottakstilbudet for asylsøkere. Utvalget har etter vårt syn utført en omfattende og grundig evaluering av mottakstilbudet og sammenfattet en rapport som vi i stor grad slutter oss til. Utvalget foreslår flere positive tiltak for å bedre dagens mottakstilbud. Vi er derimot kritiske til forslaget om å innføre en egen lov som regulerer mottakstilbudet. Vi mener det er uheldig med flere ulike regelverk. Vi oppfordrer til lovregulering på området, men foreslår heller å inkludere et nytt kapittel titulert mottaksforhold i gjeldende utlendingslov.

Norge er tett knyttet til EU på asylfeltet gjennom Dublin-samarbeidet. Regjeringen har i sin stortingsmelding nr. 9 om Norsk flyktning- og migrasjonspolitik i et europeisk perspektiv uttrykt at den legger stor vekt på å styrke samarbeidet med EU på flyktning- og migrasjonsfeltet. I kapittel 10 i utredningen har utvalget sammenlignet norsk lov og praksis med EUs mottaksdirektiv og har kommet med forslag til en rekke tiltak på områder hvor det norske systemet ikke samsvarer med direktivet. Direktivet er i dag under revidering og en endelig revidert versjon foreligger ikke per dags dato. Det er viktig å se hen til den utvikling som skjer i EU på dette feltet, hvor Norge vil kunne lære av 27 medlemsstaters erfaringer med mottakssystemer.

På enkelte områder er det allerede skjedd en utvikling siden rapporten ble lansert. Dette gjelder, blant annet, retursentre, endringer i prioriteringsforskriften og Helsedirektoratets veileder for bruk av tolk. Myndighetene har besluttet ikke å opprette egne retursentre. Dette støtter vi. Prioriteringsforskriften som nevnes i rapporten er trådt i kraft og Helsedirektoratets veileder for bruk av tolk er lansert.

Vi savner imidlertid omtale om situasjonen for enslige mindreårige asylsøkere mellom 16 og 18 år som har fått midlertidig opphold fram til fylte 18 år. NOAS ønsker at denne ordningen opphører. Utvalgets mandat innebærer blant annet at utvalget skal legge fram helhetlige forslag til hvilke tilbud som skal gis til asylsøkere fra søknaden innleveres til bosetting eller retur. Denne gruppen enslige mindreårige verken bosettes eller returneres og i realiteten innebærer deres midlertidige tillatelse en ventetid.

NOAS er opptatt av identifisering og oppfølging av sårbare personer med spesielle behov. Det norske mottakssystemet i dag mangler rutiner og lovregulering på dette området.¹ Spesielt uheldig er situasjonen for asylsøkere i Dublin-prosedyren hvor det i svært liten grad er mulig å identifisere sårbarhet.

I det følgende vil vi kommentere enkelte kapitler. De kapitler som ikke omtales her har vi ingen kommentarer til og vi gir i så tilfelle støtte til utvalgets anbefalinger.

OPPSUMMERING

NOAS vil i høringsuttalelsen særlig støtte følgende forslag:

- Legge det overordnede ansvaret for den ordinære mottaksdriften til Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.
- Styrke helseundersøkelsen i ankomsttransittfasen, jf. NOAS' rapport "Fakta på bordet" fra oktober 2010².
- Gi asylsøkere lettere tilgang til midlertidig arbeidstillatelse, rettighetsfesting av språkopplæring, vektlegging av beboermedvirkning i mottakene og bedre boforhold. I tillegg til å ha integreringsperspektiv vil dette også kunne gi bedre psykisk helse.
- Gi asylsøkere rettigheter etter sosialtjenesteloven.
- Gi asylsøkere samme lovfestede rett til barnehageplass og videregående opplæring som andre barn og unge.
- Lovregulere mottakstilbudet for asylsøkere. I påvente av en lovregulering er det viktig å samle og systematisere de ulike styringsdokumentene og retningslinjene.

NOAS vil i høringsuttalelsen foreslå følgende endringer:

- NOAS er uenige i å begrense omfanget av muligheten for privat innkvartering uten å miste pengestøtten i så stor grad som utvalget foreslår
- Sette tydelige krav til minstestandard for mottak
- NOAS støtter utvalget i å gå mot forslaget fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet om å lovfeste opplysningsplikt og unntak fra taushetsplikt for ansatte ved mottak og omsorgssentre. Vi ber imidlertid departementet vurdere om forvaltningslovens bestemmelser i stor nok grad ivaretar asylsøkernes personvern.
- Overføre ansvaret for bo- og omsorgstilbudet for enslige mindreårige asylsøkere over 15 år til Bufdir. Dette vil være et naturlig ledd ved overføring av ordinær mottaksdrift til Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.
- Innføre en lovbestemmelse om identifiseringsprosedyrer for sårbare asylsøkere³.

¹ Jf. Jan Paul Brekke og Vigdis Vevstad, Institutt for samfunnsforskning (ISF): Reception conditions for asylum seekers in Norway and the EU, 2007.

² NOAS, «Fakta på bordet. NOAS' anbefalinger for bedre opplysning av asylsaker i første instans», oktober 2010, <http://www.noas.org/file.php?id=345>

³ I tråd med anbefalinger i rapporten fra ISF, «Sårbare asylsøkere i Norge og EU» av Jan-Paul Brekke, Nora Sveass og Vigdis Vevstad, 2010.

Del III Mottakstilbudets organisering og rammer

12 Plassering i forvaltningen

Utvalget foreslår at ansvaret for de ordinære mottakene plasseres til Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet. NOAS er enig i utvalgets konklusjon om at mottakssystemets forvaltningsmessige plassering på reguleringssiden/kontrolliden av innvandringspolitikken medfører en risiko for at det blir for liten oppmerksomhet på sosial- og velferdspolitiske forhold. Vi støtter derfor forslaget.

13.3 Økonomiske ytelser til mottaksbeboerne

Utvalget foreslår en gjennomgang av nivået på den økonomiske stønaden til asylsøkere med sikte på å sikre at asylsøkere ikke over tid må leve i fattigdom. Videre foreslår utvalget at søkere i Dublin-prosedyre i ordinære mottak gis samme ytelser som øvrige beboere. Det er åpenbart at lave stønader skaper sosiale forskjeller, og kan føre til konflikter blant beboere. Vi støtter derfor utvalgets forslag. Ved å gi samme ytelser til søkere i Dublin-prosedyren og øvrige beboere vil man i tillegg unngå situasjoner hvor søkere som først blir plassert i Dublin-prosedyren for så å bli overført til normal prosedyre ikke mister ytelser. I dag mottar de ikke kompensasjon for den tiden de var plassert i Dublin-prosedyre.

13.3.1 Satsene i pengereglementet

NOAS støtter høringsuttalelsen til Norsk Folkehjelp og viser til denne.

13.4 Vertskommunetilskudd

Vertskommunetilskuddet skal dekke kommunens gjennomsnittlige utgifter til helse, barnevern, tolk og administrasjon i forbindelse med at det er mottak i kommunen. Det er velkjent at mange kommuner ikke ønsker å påta seg ansvaret som vertskommune for mottak, og vi mener at denne ordningen vil gjøre det mer attraktivt å være vertskommune. Vi støtter derfor utvalgets konklusjon.

17.5 Basismottak

NOAS støtter dette tiltaket som kan medføre til større forutsigbarhet, stabilitet og trygghet både for driftsoperatørene, personalet og vertskommunene. Vi er enige i at avtaler av lengre varighet og lengre oppsigelsestid reduserer tap av kompetanse hos driftsoperatør og vertskommune, og kan gi større stabilitet for beboere med lange mottaksopphold.

18.4.5 Om de mottaksansattes taushetsplikt

NOAS er enig i at et unntak fra taushetsplikten i mottak drastisk vil kunne redusere tilliten til norske utlendingsmyndigheter i tillegg til å bidra til en dårligere bosituasjon for mennesker på flukt. Situasjonen kan bli preget av mistenksomhet og utrygghet. Som utvalget skriver, er det asylmottaket som først og fremst er rammen rundt en asylsøkers opphold i Norge. Unntak fra taushetsplikten vil kunne forringe tillitsforholdet som kan oppstå mellom mottaksansatte og beboere. I tillegg kan konsekvensene for de ansatte bli store, rent personlig, dersom de får en arbeidshverdag der de opplever å komme i lojalitetskonflikt mellom de menneskene de er satt til å veilede og gi omsorg, samtidig som de skal utføre kontrollopgaver for myndighetene i forbindelse med behandlingen av asylsaken. Videre mener NOAS at overvåking av

asylsøkerne i den tiden de oppholder seg på lovlig grunnlag her i landet trolig vil stride mot Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) artikkel 8 om rett til privatliv.

NOAS støtter dermed utvalget i å gå mot forslaget fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet om å lovfeste opplysningsplikt og unntak fra taushetsplikt for ansatte ved mottak og omsorgssentre. Vi ber imidlertid departementet vurdere om det er nødvendig med egne regler utover forvaltningslovens bestemmelser for i større grad å ivareta asylsøkerens personvern. En lovregulering av mottakstilbudet for asylsøkere styrker behovet for å se nærmere på dette. Selv om vi ser det som uheldig med ulik regulering for kommunale, private og ideelle organisasjoner, er vi ikke sikre på at forvaltningslovens bestemmelser i stor nok grad vil ivareta personvernet. Forvaltningsloven har som formål å regulere den enkeltes rettigheter når han/hun er i kontakt med offentlige instanser. I henhold til forvaltningslovens § 13 annet ledd regnes ikke fødested, fødselsdato og personnummer, statsborgerforhold, sivilstand, yrke, bopel og arbeidssted som personlige forhold, med mindre slike opplysninger røper et klientforhold eller andre forhold som må anses som personlige. Asylsøkere befinner seg i en særskilt situasjon hvor fødested, fødselsdato, statsborgerforhold og sivilstand er viktige elementer i den enkeltes asylsak og som vil kunne regnes som personlige forhold.

Vi viser for øvrig til vår høringsuttalelse av 11.9.2009 da Arbeids- og inkluderingsdepartementets forslag til lovendring og forskriftsbestemmelse om unntak fra taushetsplikt og opplysningsplikt for ansatte ved mottak og omsorgssentre var ute på høring⁴.

19 Tilsyn

For å sikre at mottakstilbudet ikke kommer i konflikt med enkeltpersoners rettigheter og de minstestandarder som framgår av lovverket, er NOAS enig med utvalget i at det er behov for et mer uavhengig tilsyn enn det som dagens ordning representerer. For en tilsynsordning bør uavhengighet være et helt sentralt kriterium. Det er derfor åpenbare prinsipielle problemer ved at Udi, den etat som er ansvarlig for gjennomføringen av regelverket og tilhørende tjenesteproduksjon, også skal ha som oppgave å føre tilsyn med regeloppfølgingen.

NOAS gir sin tilslutning til at tilsynsansvaret legges til Fylkesmannen. Men siden ansvaret da vil komme i tillegg til øvrige oppgaver som Fylkesmannen har, er det da forutsatt at det stilles til disposisjon tilstrekkelige midler til oppbygging av nødvendig spesialkompetanse, og tilstrekkelig hyppige tilsynsbesøk. Vi mener årlige tilsyn bør være et minimum. I tillegg til besøk når særlige forhold tilsier det, bør det også legges opp til utstrakt bruk av uanmeldte besøk.

I tillegg mener NOAS at en ny tilsynsordning bør inkorporere regelmessig kontakt mellom tilsynsinstitusjonen og uavhengige aktører, som frivillige organisasjoner, som har nær befatning med mottaksdriften. Det bør legges opp til å utvikle kontaktrutiner, slik at slike aktører gis

⁴ <http://www.noas.org//file.php?id=471>

anledning til å gi informasjon til tilsynet om problematiske forhold som observeres ved besøk på mottakene, eller som framkommer i kontakt med beboere og ansatte.

21.9 Privat innkvartering

Utvalget foreslår at det bør innføres en mulighet til å bo privat i samme kommune som mottaket er lokalisert, og samtidig motta støtte til livsopphold. Omfanget er begrenset til maksimalt 20 personer per mottak, og 1 asylsøker per bolig. Vi stiller oss positive til utvalgets forslag om muligheten til å bo utenfor mottakssystemet og samtidig motta støtte til livsopphold. Vi stiller oss imidlertid avvisende til forslaget om å begrense omfanget til 1 asylsøker per bolig. NOAS mener det er åpenbart at det vil være familier som vil nyte best av å flytte fra asylmottak. Vi støtter heller ikke forslaget om å begrense muligheten til samme kommune som mottaket er lokalisert i. Dette vil avskjære muligheten for kommunesamarbeid.

21.10 Personer i Dublin-prosedyre

NOAS støtter utvalgets forslag om at søkere i Dublin-prosedyre innkvarteres i ordinære mottak fram til saken er avklart. I denne gruppen er det i dag en større mengde personer som blir boende på transittmottak over en lengre periode, en del over ett år. Transittmottakene er som kjent beregnet på kortere opphold.

NOAS opplever et klart behov for bedre ivaretagelse av behovene til søkere i Dublin-prosedyre i den tiden de oppholder seg i Norge. Det er velkjent at et betydelig antall reiser til Norge på grunn av de vanskelige forholdene i det europeiske landet de har reist fra. Dette er personer som kan være preget av flere traumatiserende erfaringer; først det har blitt utsatt for fra hjemlandet, deretter opplevelsene de har hatt i Europa. Mange har behov for å forberede seg mentalt og praktisk på en retur til førstelandet. For å være i stand til dette trengs det trygge rammer, og ordinære mottak vil da være bedre egnet.

Del IV Mottakstilbudets innhold

22 Innkvartering av asylsøkere

NOAS deler utvalgets bekymring for senkningen av gjennomsnittsnivået på boligstandarden i mottakssystemet som beskrives å ha skjedd etter nedbyggingen i 1994 og 1995. NOAS støtter i all hovedsak anbefalingene fra utvalget og også forslag til endringer fremsatt i brev fra Utlendingsdirektoratet til Arbeids -og inkluderingsdepartementet 27.6.2007. Forslagene innebærer en tydeliggjøring av krav til standard, jmfør rundskrivene fra Utlendingsdirektoratet. NOAS støtter i likhet med utvalget forslagene i UDIs brev. Utvalget legger til grunn at det kan aksepteres en noe lavere standard på innkvarteringen i ankomstfasen og på transittmottak enn i mottak beregnet for lengre opphold. NOAS er enige i utvalgets vurdering, da opphold i ankomst/transittmottak forutsettes å være begrenset til dager eller i høyden et par uker. Det finnes likevel eksempler på at enkelte blir værende lenger enn forutsatt i ankomst/transittmottak. I noen tilfeller skjer dette med personer med spesielle behov for tilrettelegging fordi det tar lenger tid å finne egnet plass i ordinære eller forsterkede mottak. NOAS støtte til anbefalingen betinges derfor av en styrket helsetjeneste i ankomst/transitt (jf. kapittel 24) og at overføring til ordinært eller forsterket mottak kan skje

raskt. Det kan i tillegg være hensiktsmessig å ha mulighet til å tilby innkvartering høyere standard også i ankomst/transittmottakene ved behov.

22.3.1. Minstestandarder

Utvalget anbefaler at det ikke settes konkrete minstestandarder i betydningen arealkrav for innkvarteringstilbud i ordinære mottak, da dette vil kunne føre til at enkelte tilbydere unnlater å legge inn tilbud dersom det blir behov for utbygging av mottakstilbudet. Utvalget frykter at dette vil kunne gå utover den grunnleggende retten til innkvartering i perioder med press på mottakssystemet. NOAS er ikke enige i utvalgets vurdering. Selv om minstestandarder vil kunne føre til noe mindre fleksibilitet i forbindelse med opptrapping av mottakskapasiteten, mener NOAS at entydige krav til standard vil gi driftsoperatørene forutsigbare vilkår for utbygging av kapasiteten ved behov. I dag innhenter enkelte driftsoperatører stor fortjeneste på å drive mottak og det bør eventuelt vurderes om det ikke bør settes makstak på hvor stor inntjening en driftsoperatør kan ha.

NOAS har merket seg utvalgets redegjørelse for ovennevnte nivåsenking som skjedde på 1990-tallet, der det overordnede kriteriet for nedbygging av mottakssystemet var økonomi. NOAS mener det bør settes tydelige krav til minstestandard. Hensynet til beboernes velferd og psykiske helse bør vektlegges.

Utvalget anbefaler at det gjennomføres en generell standardheving med hensyn til innkvartering av familier med barn, slik at de kan sikres egne boenheter bestående av soverom, oppholdsrom, bad og spiseplass. Enslige bør sikres enerom etter 1 års botid, uavhengig av oppholdsstatus. NOAS støtter anbefalingen, men vil legge til at det bør gis tilbud om enerom til de som ønsker det så langt det er mulig, uavhengig av botid. I så måte går forslagene i UDIs brev av 27.6.2007 lenger enn utvalgets anbefalinger, der det heter at forsterkede avdelinger skal ha enerom til alle som ønsker det. Vi mener også at det er viktig å kunne tilby enslige kvinner egen innkvartering. NOAS støtter i det øvrige utvalgets forslag.

23 Beboermedvirkning

NOAS er enig i utvalgets vurdering av at beboermedvirkning innebærer en rekke positive aspekter, og vi støtter forslaget om at prinsippet om beboermedvirkning videreføres. Mulighetene for å være aktiv og påvirke sin egen og andres situasjon på mottaket til det bedre vil være gunstig, både for den enkeltes følelse av egenverd, og vi vil anta også for den generelle atmosfæren på mottakene.

Vi ser at det i spørsmålet om beboermedvirkning kan være nødvendig å trekke opp grenser mot lønnet arbeid, og at det reiser spørsmål om hvorvidt aktivitetene gjør det nødvendig å tegne yrkesskadeforsikring. NOAS er enig i utvalgets uttalelse om at det må være mulig å finne en løsning på disse spørsmålene dersom det er politisk vilje til det. Når det gjelder grensen mot ordinært arbeid er vi enige i at beboermedvirkning ikke bør innebære en erstating av regulært arbeid, ved at oppgaver som eiders ville vært utlært av ansatte eller tjenesteytere blir tillagt beboere på mottakene. Det må imidlertid utformes bestemmelser som ikke regulerer dette så strengt at mulighetene til å utføre praktiske oppgaver blir illusoriske. Vi viser i den sammenheng for øvrig til kapittel 29.1.8 og spørsmålet om arbeidstillatelse,

hvor NOAS støtter utvalgets forslag om at retten til å få arbeidstillatelse bør utvides. Det bør derfor kunne være en mulighet for mottakene å ansette eller hyre beboere som har arbeidstillatelse til å gjøre oppgaver som ellers ville blitt utført av andre mot betaling.

NOAS er isolert sett ikke motstander av at beboere pålegges enkelte obligatoriske oppgaver, og at unnlattelse av å utføre disse oppgavene kan medføre trekk i de økonomiske ytelsene. Sammenligningen med oppgaver som tillegges beboere i borettslag er etter vår oppfatning relevant. Det er imidlertid viktig å ta i betraktning at ikke alle har de samme forutsetningene for å delta i slike aktiviteter eller oppgaver, noe som kan skyldes både fysiske og psykiske årsaker. Det er derfor nødvendig at regelverket sikrer at personer som har gode grunner for ikke å delta på lik linje med andre ikke blir skadelidende av den grunn.

24 Sårbare grupper

Grupper per se er ikke nødvendigvis sårbare, men individer med bestemte karakteristikk kan være å anse som «situasjonsbestemt sårbare». Personer kan eksempelvis være sårbare i den situasjonen de befinner seg i som asylsøkere i Norge, eller i forhold til situasjonen ved en eventuell retur til hjemlandet eller annet Dublin-land, som direkte berører behovet for beskyttelse. I begge tilfeller er det avgjørende at identifisering skjer så tidlig som mulig etter ankomst til Norge. I enkelte tilfeller er det ikke mulig å identifisere i ankomstfasen. Det er dermed også viktig at sårbarhet må kunne identifiseres under hele mottaksfasen.

Vi støtter anbefalinger som fremkommer i ISF rapporten «Sårbare asylsøkere i Norge og EU» om at mottaksforhold for asylsøkere og sårbare grupper med spesielle behov må lovreguleres. Slik det påpekes i rapporten er det viktig at en lovgivning om mottaksforhold og sårbarhet også må inneholde nærmere regler om anvendelse av Dublin-regelverket⁵.

Kontaktpunkt for å identifisere sårbarhet i ankomstfasen kan være PU, personalet i transitt, under helseundersøkelsen i transittmottaket, NOAS informasjons- og veiledningsprogram eller under asylintervjuet.

24.5 Identifisering av sårbare asylsøkere i ankomstfasen

Organiseringen av helsetjenesten for ankomstsenter og transittmottak er forankret i den kommunale helsetjenesten⁶. På den måten kan den inngå i en større faglig og administrativ enhet, samt at det er mer naturlig for tilbudet som «primærhelsetjeneste for en heterogen gruppe».

Helsetjenesten for ankomstsenter og transittmottak må gis styrket kapasitet for å identifisere sårbare personer med spesielle behov, herunder personer med psykiske lidelser og personer med fysiske skader etter tortur og andre overgrep. Alle voksne og enslige mindreårige gis en

⁵ Jan Paul Brekke, Nora Sveaass og Vigdis Vevstad, Institutt for samfunnsforskning (ISF), Sårbare asylsøkere i Norge og EU, 2010

⁶ Alternativt: 1) integrering i UDI/privat leverandør på oppdrag fra UDI eller 2) organisering under spesialisthelsetjenesten direkte under helseforetak

halv times konsultasjon om sårbarhet i tilknytning til helseundersøkelsen. Det antas at omtrent en fjerdedel, inkludert medfølgende barn, vil ha behov for ytterligere en times samtale. Personer som trenger umiddelbar oppfølging bør så raskt som mulig overføres til ordinært mottak, eventuelt forsterket avdeling. Utvalget foreslår at det inngås egne avtaler med kommunen hvor transittmottaket er plassert, når praktiske forhold tilsier at overføring til ordinært eller forsterket mottak må utsettes.

NOAS støtter utvalgets forslag i sin helhet. NOAS vil særlig vektlegge utvalgets anbefaling om en styrking av helseundersøkelsen i ankomst/transitt. Under vårt arbeid med informasjonsprogrammet for nyankomne asylsøkere, er NOAS blant de første som kan identifisere sårbare personer, herunder personer som har opplevd tortur eller overgrep. I slike tilfeller vil NOAS være en instans som med søkerens samtykke viderefremmer informasjonen til helsekontoret ved ankomst/mottaket. Med dagens ordning skal helsetjenesten i ankomst/mottaket konsentrere seg om å yte hjelp til personer som har akutte sykdommer og åpenbare psykiske problemer og som trenger hjelp umiddelbart. I tilfeller der behovet for undersøkelse og oppfølging ikke anses å være akutt, vil personer henvises til å vente til de overføres til ordinært mottak og kontakte den kommunale helsetjenesten der. Dette er problematisk særlig av to grunner:

- 1) Det er maktpåliggende å identifisere sårbare personer så tidlig som mulig i prosessen, helst før intervjuet med UDI. Asylsøkere hvis sårbarhet har sammenheng med traumer eller psykiske lidelser kan ha vanskeligheter med å forklare seg grundig og sammenhengende i asylintervju, noe som kan medføre at forklaringen fremstår som lite troverdig. Det kan få store konsekvenser for vurderingen av beskyttelsesbehovet. Det er derfor avgjørende også for rettssikkerheten til asylsøkere at sårbare personer blir identifisert så tidlig som mulig i prosessen. På den måten kan det gjøres tiltak for særlig tilrettelegging av asylintervjuet der det er behov. For det andre kan opplysning av saken knyttet til asylsøkerens traumer eller helsesituasjon i større grad foretas i intervjuet hvis det på forhånd er kjent at det kan være forhold som kan ha relevans for saken. Identifisering av torturofre er også viktig for eventuelle erstatningskrav.
- 2) I ordinært mottak blir kartlegging og oppfølging av asylsøkeres helse fokusert på å gi asylsøkeren nødvendig helsehjelp og settes i liten grad i sammenheng med behandling av asylsaken. En senere identifisering av sårbare personer vil i mange tilfeller ikke bli formidlet til UDI dersom de avdekkes først i ordinært mottak.

Helseforhold er tema NOAS har problematisert i rapporten "Fakta på bordet" fra oktober 2010. Nedenfor følger utdrag fra denne:

"Helseforhold

Mange asylsøkere har psykiske problemer som følge av traumatiske hendelser og ekstreme belastninger. Psykiske skader og sykdommer kan påvirke asylsøkeres evne til å framstille bakgrunnen for at de søker asyl, men i de fleste tilfeller har helseforhold likevel liten betydning i vurderingen av om asylsøkere skal gis beskyttelse.

Kartlegging av asylsøkeres helsetilstand er ikke en del av den ordinære asylprosedyren. Saksbehandleren i Utlendingsdirektoratet (UDI) har i de fleste tilfeller ingen opplysninger om søkerens psykiske helsetilstand, og helseperspektivet synes ikke å stå sentralt i vurderingen av om det foreligger grunnlag for beskyttelse. Asylsøkerens helsetilstand er ikke tilstrekkelig vektlagt i utlendingsforvaltningens bevis- og troverdighetsvurderinger. (...)

Internasjonalt er det økende bevissthet om de helsemessige aspektene og i behandlingen av asylsaker. FN har utarbeidet retningslinjer for å identifisere og dokumentere torturskader, og disse retningslinjene har medført økt oppmerksomhet om behovet for å identifisere torturofre og andre sårbare grupper blant asylsøkere. I det felleseuropeiske asylregelverket vektlegges behovet for å identifisere sårbare asylsøkere, og viktigheten av en beskyttelsesvurdering som tar hensyn til denne sårbarheten. Det er foreslått endringer i regelverket som innebærer en klarere forpliktelse for medlemslandene i EU til å tilpasse asylprosedyren og beskyttelsesvurderingen til psykisk syke asylsøkeres forutsetninger og behov. Også i flere medlemsland er det utviklet ordninger som ivaretar psykisk syke asylsøkeres behov i asylprosedyren, og hvor helseperspektivet står sentralt i vurderingen av beskyttelsesbehovet.”⁷

24.5.3. Identifisering i ordinære mottak

Sårbare personer har ikke nødvendigvis blitt identifisert i ankomst-/transittfasen, selv ved en utvidet undersøkelse og styrket kapasitet og kompetanse ved ankomst. Det kan skyldes at personer trenger lengre tid for å opparbeide seg det tillitsforholdet som er nødvendig for å fortelle om traumatiske hendelser og overgrep. Det kan også tenkes at enkelte symptomer ikke manifesterer seg før en har blitt overført til ordinært mottak.

Identifisering og oppfølging av sårbare personer med spesielle behov kan etter utvalgets vurdering med fordel tydeliggjøres som viktige oppgaver i styringsdokumentene for mottakene. Vi ser imidlertid et behov for lovregulering. Vi støtter utvalgets anbefaling om kompetansehevende tiltak for ansatte i mottak. Dette ser vi på som svært viktig.

Utvalget anbefaler at mottaksansattes taushetsplikt også skal gjelde overfor Utlendingsdirektoratet, jf. punkt 18.4.5.. Samtidig er det viktig at personalet videreformidler informasjon om sårbarhet med spesielle behov når beboeren gir sitt samtykke til det. Slik det beskrives i den tidligere nevnte ISF rapporten om sårbare asylsøkere i Norge og EU, er asylsøkere i kontakt med tre separate systemer: mottakssystemet, asylbehandlingssystemet og helsesystemet⁸. Det er viktig med kommunikasjon av sårbarhet og spesielle behov mellom disse systemene. Der botilbud må legges til rette, må UDIs regionkontor involveres, og forhold som kan ha relevans for grunnlaget for opphold (asyl eller på humanitært grunnlag) bør formidles til UDIs asylavdeling. Mottakenes personale er de nærmeste til å identifisere

⁷ NOAS, «Fakta på bordet. NOAS' anbefalinger for bedre opplysning av asylsaker i første instans», oktober 2010, <http://www.noas.org//file.php?id=345>. Vi viser også til ISF-rapport ”Sårbare asylsøkere i Norge og EU” 2010:14 av Jan-Paul Brekke, Nora Sveaass, Vigdis Vevstad, <http://www.samfunnsforskning.no/Publikasjoner/Rapporter/2010/2010-014>.

⁸ ISF-rapport ”Sårbare asylsøkere i Norge og EU” 2010:14 av Jan-Paul Brekke, Nora Sveaass, Vigdis Vevstad

sårbare personer etter ankomstfasen. NOAS vil derfor særlig fremheve viktigheten av anbefalingen fra utvalget om at det må etableres rutiner for videreformidling også til UDIs asylavdeling og andre relevante instanser der beboeren gir samtykke til det. NOAS støtter forøvrig utvalgets anbefalinger i pkt. 24.5.4.1. i sin helhet.

24.5.5. Identifisering av sårbare personer og EUs mottaksdirektiv – EU-kommisjonens forslag til revisjon

Asylsøkere i Norge er likestilt med borgere hva angår retten til nødvendig helsehjelp fra kommunehelsetjenesten og spesialisthelsetjenesten. Utvalget vurderer derfor at det ikke er nødvendig med særskilte bestemmelser i helselovgivningen for identifisering av oppfølgings- og behandlingsbehov for asylsøkere. Helsedirektoratet anbefaler at det gis tilbud om helseundersøkelse for alle asylsøkere og det forutsettes at kommunehelsetjenesten følger anbefalingene fra Helsedirektoratets veileder.⁹ NOAS slutter seg til de generelle trekkene i utvalgets forslag, men vil tilføye at etter vår erfaring, er ikke alltid ansatte i kommunehelsetjenesten klare over hvilke rettigheter asylsøkere har når det gjelder helsetjenester. Det må derfor sikres at ansatte i kommunehelsetjenesten og andre som har befatning med helsetjenestetilbudet til asylsøkere er informert om hvilke rettigheter asylsøkere faktisk har. Slik vi allerede har påpekt mener vi at det bør innføres en lovbestemmelse om identifiseringsprosedyre for sårbare asylsøkere.

25 Asylsøkere og helsetjenester

Asylsøkere har samme rett til helsetjenester som den øvrige befolkning. For tidligere asylsøkere med endelig avslag er retten til helsetjenester begrenset. Utvalget har ikke utredet om asylsøkere faktisk får et adekvat og likeverdig helsetjenestetilbud. I den sammenheng påpeker vi at gjennom vårt arbeid med asylsøkere erfarer NOAS at helsepersonell ikke alltid er klar over hvilke rettigheter asylsøkere i Norge har og at informasjon til helsepersonell er viktig. Dette er også noe som støttes av funn i studien ISF gjennomførte for noen år tilbake. Vi viser til ISF rapporten ”Reception conditions for asylum seekers in Norway and the EU” fra 2007¹⁰.

I følge Helsedirektoratets veileder ”Helsetjenestetilbudet til asylsøkere, flyktninger og familiegjenforente” IS-1022, skal helsetjenesten i transittfasen gjennomføre *”tuberkulosekontroll og fange opp sykdommer eller tilstander som trenger behandling umiddelbart, og vurdere om kjente helsemessige forhold tilsier spesielle hensyn ved plassering i mottak. (...) Ved akutte tegn på nylig gjennomgått traumatisering eller tortur tilbys legeundersøkelse og oppfølging. (...) Oppfølging av spesielle grupper bør som hovedregel ikke igangsettes i transittfasen dersom dette betyr brudd i det terapeutiske opplegget ved overføring til ordinært mottak”*. Vi viser i så henseende til våre kommentarer under punkt 24.5.

⁹ Helsedirektoratet (2010): *Helsetjenester til asylsøkere, flyktninger og familiegjenforente*. Veileder IS 1022. s 11.

¹⁰ Jan-Paul Brekke og Vigdis Vevstad, Institutt for samfunnsforskning (ISF), *Reception conditions for asylum seekers in Norway and the EU*, 2007

I ordinære mottak er det vertskommunen som har ansvaret for å tilby primærhelsetjenester for asylsøkere. Helsedirektoratets veileder gir retningslinjer også for helsetjenestetilbudet til disse mottaksbeboerne. Slik utvalget også skriver erkjenner veilederen at det finnes ulike utfordringer og barrierer i forbindelse med helsetjenesten og tilgjengelighet til denne for målgruppen. Det vises blant annet til manglende erfaring med timebestilling og manglende kjennskap til språk, kultur og helsesystemets struktur, noe som kan innebære at helsetjenestene blir utilfredsstillende eller at personer som har behov for helsetjenester ikke får det. Utvalget trekker fram boken ”*Flyktninger og asylsøkere i helsetjenesten*” av Reidun Brunvatne som anbefaler et spesielt tilrettelagt helsetjenestetilbud med fastlønnet personell hvor kjernen i en slik tjeneste bør bestå av en lege, helsesøster og helsesekretær. I tillegg er det ønskelig med tilknyttet psykolog og fysioterapeut. NOAS støtter dette forslaget.

Utvalget har også sett på situasjonen for personer som har fått endelig avslag på søknaden om beskyttelse. Da rapporten ble skrevet var ikke utfallet av høringen om endring av prioriteringsforskriften kjent. NOAS deltok i høringen og forskriften er nå trådt i kraft. NOAS var skeptiske til flere av forslagene i høringsnotatet. Grensen for hvor syke personer må være for å bli inkludert, begrensninger i forhold til utreisefrister og manglende finansiering er punkter NOAS mener burde ha blitt endret.

Da ventemottakene eksisterte hadde Utlendingsdirektoratet egne helseavtaler med vertskommunene hvor kommunene mottok årlige tilskudd. I dag eksisterer ikke ventemottakene lenger og det er besluttet at det ikke skal etableres egne retursentre. NOAS er ikke kjent med hvordan finansieringen av helsetjenesten for personer med endelig avslag i dag utføres. Vi var imidlertid sterkt kritiske til forslaget om at den enkelte skal betale for behandlingen, og at tjenesteyter, dersom det ikke er mulig å inndrive betaling, må føre den manglende betaling som eget tap. Vi er bekymret for at dette vil føre til at personer som er ulovlig i Norge, og som trenger helsehjelp som ikke kan vente, ikke vil kunne benytte seg av slik behandling¹¹.

25.2.4. Økonomi

Helseutgifter representerer et økonomisk problem for asylsøkere. Som medlemmer av folketrygden gjelder den alminnelige frikortordningen for asylsøkere og pengereglementet har i tillegg til det et eget egenandelstak på henholdsvis 2000 kroner for enslige og 3000 kroner for familier. Selv om pengereglementet har et eget egenandelstak så vil det likevel være en utfordring for asylsøkere å kunne dekke opp til 2000 kroner for enslige og 3000 kroner for familier.

Hvis det hadde vært enklere for asylsøkere å arbeide mens de ventet på svar på asylsøknaden ville deres økonomiske situasjon forbedret seg. I tillegg er arbeid og aktivitet forebyggende for god psykisk helse. NOAS påpeker at med dagens strenge praktisering av hvem som får

¹¹ Vi viser for øvrig til våre høringsuttalelser om endringer i prioriteringsforskriften, <http://www.noas.org/file.php?id=469>, og forslag til forskrift om rett til helse- og omsorgstjenester til personer uten fast opphold av 4.10.2011, <http://www.noas.org/file.php?id=470>

midlertidig arbeidstillatelse er de økonomiske midlene asylsøkere har å rutte med svært begrenset.

25.2.5 og 25.5.5 Fastlegeordningen

Fastlegeordningen gjelder også for asylsøkere. Slik utvalget peker på er det knyttet visse utfordringer til dette. Tildeling av såkalte D-nummer er en utfordring. Det tar ofte lang tid å få tildelt et slikt nummer. NOAS er kjent med at det per dags dato er satt i gang en prosess hos Folkeregisteret som også vil kunne finne løsninger på den utfordringen.

NOAS støtter utvalget i at vertskommunene bør vurdere organiseringen av legetjenestene til asylsøkere ut fra de ulike problemstillingene som er omtalt i rapporten. Dette er knyttet både til det at asylsøkere ikke er kjent med fastlegeordningen og norsk helsevesen, at det tar tid å få tildelt fastlege, samt utfordringer for fastlegene som ikke nødvendigvis har kompetanse på asylsøkernes helseproblemer.

25.2.6 og 25.5.6 Tolk

Utvalget trekker fram problemstillinger knyttet til tolk og uttrykker bekymring for lav bevissthet rundt bruk av tolk i helsevesenet. Veilederen fra Helsedirektoratet for bruk av tolk i helsevesenet som utvalget viser til ble lansert høsten 2011. NOAS er positive til veilederen og spesielt at det påpekes at barn eller andre familiemedlemmer aldri skal brukes som tolk. Veilederen forankrer også at det er helse- og omsorgspersonell som har plikt til å vurdere behovet for og bestille tolk med nødvendige kvalifikasjoner. NOAS legger til grunn at helse- og omsorgspersonell får kjennskap til veilederen.

NOAS er kjent med at Likestillings- og diskrimineringsombudet har satt i gang et prosjekt som skal se på hvordan man best sikrer likeverdige tjenester. Vi er kjent med at ombudet i den sammenheng ser på kommunikasjonsproblemer som kan oppstå når tjenesteyter og tjenestemottaker ikke kommuniserer på samme språk og at de også ser på asylsøkeres situasjon i den sammenheng. NOAS er positive til prosjektet og håper at evalueringen derfra også trekkes inn i det videre arbeidet med denne høringen.

25.3.1 Psykisk helse

I vår rapport "Fakta på bordet" som vi tidligere har omtalt viser vi til at mange asylsøkere har helseproblemer av psykisk art. Det er vanskelig å komme bort fra at det å være en asylsøker som venter på svar på en asylsøknad er en belastende situasjon i seg selv og at utfordringen vil være å forsøke å redusere så mange av de psykiske belastende faktorene som mulig. Slik utvalget skriver finnes det flere rapporter og anbefalte tiltak for å forsøke å gjøre nettopp det. Mange av tiltakene er gjennomført, men ikke alle.

NOAS støtter utvalgets anbefalinger under kapittel 25.5.3 om forebygging av psykiske helseproblemer. Utvalget viser til at lettere tilgang til midlertidig arbeidstillatelse, rettighetsfesting av sprakopplæring, vektlegging av beboermedvirkning i mottakene og bedre boforhold ved lang oppholdstid vil kunne redusere risikoen for at beboerne utvikler alvorlige psykiske lidelser. NOAS støtter dette fullt ut.

25.3.2 Somatisk sykdom

Mange mottaksbeboere har eller får somatiske sykdommer. Slik vi viser til i vår rapport "Fakta på bordet" vil det å få dokumentert eventuelle skader kunne være viktig for selve asylsaken. I tortursaker vil dokumentering også være viktig for eventuelle erstatningskrav. Vi viser i den sammenheng til våre kommentarer i punkt 24.5.

25.3.3 Funksjonshemmede

Det er positivt at Utlendingsdirektoratet har fått tilført midler til å forbedre tilrettelegging for funksjonshemmede i asylmottak og at det arbeides med tiltak. NOAS kjenner ikke til utfallet av FoU-prosjektet om funksjonshemmede barn og unge i asylmottak som skulle være avsluttet innen juli 2011, men vi ser at det er viktig med større fokus på dette området. Dette gjelder ikke minst behovet for å sørge for at personer får nok informasjon om asylprosedyren.

25.4 og 25.5.8 Sosiale tjenester

Asylsøkere har ikke rett til sosiale tjenester etter sosialtjenesteloven. Samtidig iverksettes det ekstraordinære tiltak som en konsekvens av at asylsøkere ikke har rett til sosiale tjenester. Utvalget peker på at fraværet av rettigheter etter sosialtjenesteloven, kombinert med at asylmottak skal være et nøkternt tilbud, gjør at det vil finnes et antall asylsøkere som ikke vil få et adekvat tilbud uten at det iverksettes særskilte tiltak. NOAS støtter utvalgets flertall om at asylsøkere gis rettigheter etter sosialtjenestelovens § 4-2 og at retten til tilsvarende tjenester videreføres i ny kommunal helse- og omsorgslov. Dette vil føre til at det vil være fagpersoner som til daglig arbeider med sosiale tjenester eller omsorgstjenester som vurderer den enkeltes behov og fatter vedtak, og ikke Utlendingsdirektoratet slik det er i dag. Ulempen ved dette kan være at det vil være utfordrende for asylsøkere å skulle forholde seg til NAV og selv søke og eventuelt klage på vedtak.

25.5 Utvalgets vurdering

Slik utvalget viser til er det norske mottakssystemet svært mangfoldig, noe som både kan være en styrke og en svakhet. Det er en styrke fordi det øker mulighetene for å gi beboerne et tilpasset og dermed likeverdig tilbud. Det kan også være en svakhet med tanke på at mottakene er ment å sikre et ensartet tilbud. NOAS støtter utvalgets vurdering om at det er ingenting i veien for at et mangfoldig mottakssystem opprettholdes selv om det i enkelte tilfeller vil føre til at personer må stå på venteliste. Utvalget viser til det såkalte LEON-prinsippet innenfor helsevesen som innebærer behandling på lavest effektive omsorgsnivå. Slik utvalget påpeker krever det en god kartlegging av behovet til den enkelte. Utvalget viser til at det i praksis i større grad tas høyde for individuelle behov enn det retningslinjene tilsier. NOAS foreslår at de momenter som det i praksis tas høyde for også inkluderes i retningslinjene.

Utvalget viser til at det i dag ikke finnes noen systematisert oversikt over de ulike mottakenes "kvaliteter". Informasjonskildene er transittmottakene, søkeren selv, søkerens fullmektig, slekt, venner eller hjelpeverge. Helsetjenesten er slik utvalget påpeker ikke nevnt. NOAS støtter utvalget i at informasjon om sårbarhet og spesielle behov som framkommer, også i forbindelse med helseundersøkelsen i transitt, må systematiseres og videreformidles til de

som er ansvarlige for oppfølging og tilrettelegging. Vi legger til at relevant informasjon også må bringes inn i forbindelse med asylsøknaden såfremt det foreligger samtykke til det.

NOAS støtter utvalgets anbefaling om at Utlendingsdirektoratets interne retningslinjer for fordeling av asylsøkere fra transittmottak til ordinære mottak bør få en klarere kobling til kartleggingen av spesielle behov i transittmottak, og at det bør fastlegge rutiner for informasjonsflyt og åpne for bruk av flere kriterier knyttet både til sårbarhet og spesielle behov. Vi støtter også utvalgets anbefaling om at informasjon om det enkelte mottak og vertskommunens tjenestetilbud i større grad bør systemiseres og brukes med sikte på å gi personer med spesielle behov et tilrettelagt tilbud.

NOAS støtter også utvalgets forslag om at det etableres et strukturert samarbeid mellom mottaket og helsetjenesten. Det er helsetjenesten som har ansvar for diagnostisering og behandling av sykdom. Samtidig har både helsetjenesten og mottaket en rolle når det gjelder å forebygge sykdom og fremme helse.

26 Barn

Utvalget har valgt å se på situasjonen for barn i mottak ut fra et mestringsperspektiv og har dermed satt søkelys på aktivitetstilbudet for barn i mottak. NOAS støtter fullt ut flertallets anbefalinger i dette kapitlet. NOAS støtter også utvalgets vurdering om at innvandringsregulering ikke kan være avgjørende når det gjelder grunnleggende velferdstilbud for barn og at barn har krav på å bli behandlet som barn hvor deres sosiale og materielle situasjon må vurderes ut fra deres behov.

Dette vil da inkludere at også asylsøkende barn over og under grunnskolealder gis samme rettigheter som andre barn. Dette innebærer rett til barnehageplass og rett til videregående skole. Retten til grunnskoleopplæring er allerede en rettighet for asylsøkende barn i grunnskolealder. Utvalget foreslår også øremerkede midler til fritidstilbud for barn.

Barn bør gis den samme lovfestede retten til barnehageplass som til grunnskoleopplæring. Et slikt tilbud vil være positivt for barna uansett om de blir i Norge eller sendes ut. En plass i barnehage vil i større grad enn barnebaser og andre aktiviteter på mottaket styrke barns pedagogiske utvikling, og det vil ha stor betydning for barnets opplæring i norsk, sosialisering og integrering i samfunnet. Barn i barnehagealder lærer språk og kultur meget raskt, og det vil være klart fordelaktig for både barn og foreldre om barn får muligheten til å tilegne seg disse kunnskapene så raskt som mulig.

Barn bør gis rett til videregående opplæring der kriteriene for dette er oppfylt. I dag vil barn i denne alderen ofte få et slikt skoletilbud, men dette er avhengig av den enkelte skole eller kommunes velvilje og er ikke lovfestet. NOAS mener dette er uheldig. I de tilfellene barnet får oppholdstillatelse vil de være langt bedre rustet til å møte utfordringene i det norske samfunnet om de har deltatt på skole fra de kom til landet. I likhet med voksne som har hatt mulighet for å jobbe vil også barn og ungdom som har fått gå på skole normalt ha et bedre utgangspunkt for å returnere til hjemlandet om søknaden skulle bli avslått. De vil da ha

kunnet tilegne seg kunnskaper som kan være viktig for deres liv og for samfunnene de vender tilbake til, og de vil ha hatt en mer meningsfull tilværelse i Norge.

Utvalget peker også på at foreldre spiller en nøkkelrolle for barns mestringsevne. Foreldrenes livssituasjon har stor innvirkning på barns tilværelse. En ustabil og uforutsigbar livssituasjon er en stor belastning for foreldre. Tilværelsen på mottak er preget av kjedsomhet og avmaktsfølelse. Man kjenner ikke landet, kan ikke språket, har ikke særlig med nettverk og har lite kontroll på livet sitt. Fattigdom er også en stor utfordring. Alle disse er faktorer som går utover foreldrerollen. Derfor bør man tilrettelegge for at foreldrerollen styrkes. Det å gi voksne asylsøkere større mulighet til å ta lønnet arbeid og delta i andre kvalifiserende tiltak og aktiviteter vil ha positiv effekt på deres livssituasjon som igjen vil ha positiv innvirkning på barna. Det vil være positivt både med henhold til selvstendiggjøring og integrering, men også for å gjøre dagene mer strukturerte og meningsfulle.

NOAS støtter også anbefalingen om i minst mulig grad å flytte på barn da normalisering og kontinuitet er viktige forutsetninger for barns mestring. Vi støtter også utvalgets anbefaling om en minstandard for familier bestående av soverom, oppholdsrom, bad og spiseplass.

27 Bo- og omsorgstilbudet for enslige mindreårige over 15 år

NOAS støtter ikke utvalgets forslag om å fortsette å la ansvaret for bo- og omsorgstilbud for enslige mindreårige asylsøkere over 15 år ligge hos Utlendingsdirektoratet. Ved overføring av ordinær mottaksdrift til Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet er det naturlig at ansvaret for bo- og omsorgstilbudet for enslige mindreårige asylsøkere over 15 år overføres fra Utlendingsdirektoratet til Bufdir. I dag har Bufdir ansvaret for enslige mindreårige asylsøkere under 15 år.

I tillegg mener vi utvalgets evaluering på dette punktet er mangelfull. Utvalget har ikke sett på situasjonen for enslige mindreårige asylsøkere under 15 år som i dag tas hånd om av Bufdir og om overføringen av ansvaret for den gruppen har ført til en forbedring av situasjonen til disse barna.

Dagens ordning er i ikke tilfredsstillende. Enslige mindreårige asylsøkere over 15 år som forsvinner er en utfordring. Riksrevisjonen som har gjennomgått tjenestetilbudet til enslige mindreårige asylsøkere mellom 15 og 18 år, har vist til at enkelte barneverntjenester ikke har fulgt opp bekymringsmeldinger fra asylmottak. Dette er kritikkverdig og noe som det er grunn til å tro vil kunne forbedres hvis ansvaret overføres til barnevernet. Politiet i Oslo har meldt om at de møter på enslige mindreårige asylsøkere i Oslo sentrum som pågripes grunnet overtredelse av straffeloven og at det ikke alltid er klart hvem de skal kontakte. De melder om at bostedsløse enslige mindreårige asylsøkere ikke får samme oppfølging eller tilbud som norske borgere, om manglende og dårlig rutiner for mottakenes savnet-meldinger, manglende søk etter bostedsløse som forsvinner og for dårlige rutiner for oppnevning av verger.

Det er også grunn til å stille spørsmål om de ikke diskrimineres når de ikke får de samme rettighetene til omsorg som andre barn. I tillegg har det hele tiden vært myndighetens ambisjon å overføre ansvaret for alle enslige mindreårige asylsøkere til Bufdir. Myndighetene

har argumentert med at det har vært ressurssspørsmål som har begrenset muligheten for å overføre ansvaret for enslige mindreårige asylsøkere over 15 år til barnevernet.

Vi er ikke enige i utvalgets vurdering om at EMA-avdelinger tilknyttet ordinære mottak vil legge til rette for sosial kontakt med voksne asylsøkere som igjen vil være et supplement til omsorgen fra mottakspersonalet. Slik det allerede er påpekt både fra utvalgets side og i våre kommentarer befinner voksne asylsøkere seg i en vanskelig livssituasjon. Vi vet at mange asylsøkere som er foreldre gir uttrykk for at de mangler overskudd til å ta seg av sine barn på en god måte i den situasjonen de befinner seg i. Selv om det vil kunne være lettere for voksne å være i sosial kontakt med EMA enn å være i foreldrerollen, mener NOAS at de voksne i seg selv vil være i en så vanskelig livssituasjon at det ikke kan legges opp til at de skal kunne være supplement til omsorgen fra mottakspersonalet. I tillegg vil det oppstå situasjoner hvor EMA vil kunne knytte seg til enkelte voksne som det er uvisst hvor lenge blir værende på mottaket.

Utvalget bemerker også at kjennskapen til den enkelte sikrer bedre oppfølging i overgangen fra EMA-avdeling til ordinær avdeling for de som fyller 18 år. Igjen mener NOAS at dette er basert på ensidige vurderinger og at det ikke i tilfredsstillende grad er sett hen til hva barnevernet vil kunne tilby.

Enslige mindreårige asylsøkere mellom 16 og 18 år med midlertidig opphold

Innledningsvis nevnte vi at vi savner omtale om situasjonen for enslige mindreårige mellom 16 og 18 år som har fått midlertidig opphold fram til fylte 18 år. Utvalgets mandat innebærer blant annet at utvalget skal legge fram helhetlige forslag til hvilke tilbud som skal gis til asylsøkere fra søknaden innleveres til bosetting eller retur. Denne gruppen enslige mindreårige verken bosettes eller returneres. Dette handler om barn som får livene sine satt på vent til fylte 18 år. Midlertidig opphold til EMA over 16 år var et av regjeringens innstramningstiltak fra september 2008. Tiltaket innebærer at enslige mindreårige asylsøkere som er over 16 år, skal kunne nektes videre opphold etter at de er fylt 18 år, dersom de ikke har noe annet individuelt grunnlag for å få en tillatelse enn at de mangler omsorgspersoner i hjemlandet. Etter fylte 18 år forventes det da at de skal returnere til hjemlandene sine. NOAS gikk i mot innstramningen med å gi midlertidig opphold. NOAS er videre bekymret for situasjonen mens de oppholder seg i Norge. Et opplæringstilbud eksisterte en tid ved Salhus mottak, men etter en FAFO evaluering ble det bestemt å avvikle opplæringstilbudet i løpet av første halvår 2011. Rapporten viste at tilbudet ikke fungerte i tilstrekkelig grad. Dette er barn hvis ventetid frem til 18-årsdagen blir en ny usikker periode, uten å kunne planlegge en fremtid i Norge og det sier seg selv at behov for tilrettelagt bo- og omsorgstilbud særlig er til stedet for denne gruppen. Etter det vi har kjennskap til har ikke disse barna rett til å delta i introduksjonsprogrammet. NOAS anbefaler som minstekrav at disse barna gis rett til opplæring gjennom skoletilbud på lik linje med andre barn. Så lenge denne innstramningen eksisterer, anbefaler vi også at tiltak for denne gruppen prioriteres.

28 Informasjon i mottak

28.6

Utvalgets vurdering baserer seg for en stor del på en rapport fra Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) fra 2009: *Mens de venter... En kartlegging av informasjon til beboere i asylmottak*. Difis undersøkelse viste at det er et stort behov for informasjon om ulike deler av asylprosessen og vurdering av asylsaker blant beboere i mottak. NOAS støtter utvalgets anbefaling om økt innsats for å styrke informasjon til beboerne. Mangelfull forståelse for viktige sider av asylvurderingen og kriteriene for asyl, kan gå ut over asylsøkeres rettsikkerhet. I tillegg vil usikkerhet rundt egen situasjon og prosessen man er inne i, føre til frustrasjon og økt risiko for konflikt i mottakene.

Det er hovedsakelig ansatte i mottakene som gir informasjon til beboerne i henhold til en rullerende informasjonsplan. Den inkluderer en rekke tema, blant annet, informasjon relatert til asylprosessen. Informasjonen om asylprosessen har som målsetting at beboerne skal kunne danne seg et realistisk bilde av alle sider ved prosessen. Den forutsetter også at mottaksansatte skal kunne gi informasjon om tema av juridisk karakter som de ikke nødvendigvis har forutsetninger for å gi.¹² Utvalget anbefaler derfor kompetanseheving på dette området for ansatte i mottak. Utvalget vurderer at de nærmeste til å gi opplæring for denne typen informasjon er personell med saksbehandlingskompetanse, og foreslår at ansatte i UDIs asylavdeling bør benyttes for opplæring av mottaksansatte.

NOAS støtter forslaget om kompetanseheving for ansatte i mottak som et ledd i innsatsen for å styrke informasjonstilbudet til beboere i mottak. NOAS støtter også utvalgets anbefaling om at det bør utarbeides tydeligere rammer og mer utfyllende veiledning for informasjonsarbeidet som dreier seg om asylprosedyre, som i liten grad er åpen for lokal tilpasning, slik informasjon om andre tema kan være. Generell informasjon om asylprosess, internasjonale konvensjoner og hva ulike typer innvilgelser innebærer kan til en viss grad standardiseres slik at den blir lettere tilgjengelig for mottaksansatte som skal formidle informasjonen vider til beboerne.

Dagens ordninger sikrer ikke asylsaker er tilstrekkelig opplyst før det fattes vedtak. Nedenfor følger utdrag av den tidligere omtalte rapporten «Fakta på bordet» som omhandler formidling av nye opplysninger i perioden mellom asylintervju og vedtak.

«Asylsøkere mottar ikke rettshjelp i tidsrommet mellom asylintervjuet og UDIs vedtak. I denne perioden er det UDIs region-kontor som har ansvar for å tilrettelegge for kontakt mellom asylsøkeren og saksbehandleren i asylavdelingen i UDI. Hva detteansvaret innebærer, er imidlertid uklart, og praksisen ved de ulike regionkontorene er også svært varierende. Mange steder bruker region kontorene svært lite ressurser på å bistå asylsøkere som har nye opplysninger som kan ha betydning for vurderingen av asylsaken.»

¹² Tema som skal dekkes omfatter blant annet internasjonale avtaler/konvensjoner, hvilke momenter som har betydning for asylsaken, grunnlag for asyl/beskyttelse eller opphold på humanitært grunnlag, praksis og statistikk for ulike land (inkludert behandlingstid og utfall av søknader).

Mottaksansatte vil i en del tilfeller gi beboere praktisk bistand til å videreformidle ny informasjon og dokumentasjon. De mottaksansattes ansvar i disse situasjonene er imidlertid ikke regulert, og praksis vil gjerne variere etter den enkeltes velvilje og kompetanse.

Driftsoperatører skriver gjerne i arbeidsreglementet at ansatte ikke skal være aktive i asylsaken, og dette kan bidra til at ansatte er tilbakeholdne med å gi beboere hjelp til å formidle nye opplysninger i saken. Det framstår derfor som vilkårlig hva mottaksansatte bidrar med i situasjoner hvor asylsøkere ønsker å formidle ny informasjon i saken.

Det er heller ingen som har ansvar for å informere asylsøkere i denne fasen om hvilke opplysninger som er relevante å formidle til utlendingsforvaltningen, og hvordan de skal gå fram hvis de har slik informasjon. Temaet tas ikke nødvendigvis opp i det obligatoriske informasjonsprogrammet ved ordinære asylmottak.

De ulike aktørenes ansvar på dette feltet er svært uklart, og asylsøkere er ikke sikret informasjon om hvordan de skal gå fram i disse tilfellene og hvem som kan bistå dem. (...)

Det er dessuten et problem at UDI er representert på begge sider av bordet og at de både skal behandle asylsaken og veilede og bistå asylsøkere i denne fasen. Asylsøkere har behov for informasjon, rådgivning og praktisk bistand fra en uavhengig aktør, som kan ivareta deres interesser overfor utlendingsforvaltningen”¹³.

NOAS foreslår følgende tiltak for å forbedre ordningene for formidling av ny informasjon mellom asyLintervjuet og UDIs vedtak:

- Skriftlig informasjon til asylsøkere
- Informasjon og bistand fra uavhengig aktør
- Klarere regulering av de ulike aktørenes ansvar
- Styrke informasjonsprogrammet på mottakene

Eksterne informatorer

Difis undersøkelse fra 2009 avdekket at beboerne først og fremst ønsker informasjon knyttet til sin egen sak. Individuell veiledning om den enkeltes asylsak vil forutsette inngående innsikt i asylregelverk og saksbehandling. Det kan være problematisk for mottaksansatte å gi slik informasjon av hensyn til kravet til kompetanse, men også på grunn av at taushetsplikten for ansatte ikke gjelder overfor UDI i private mottak. Sistnevnte vanskeliggjør tillitsforholdet mellom beboere og mottaksansatte og innebærer at enkelte kan vegre seg mot å diskutere aspekter av sin asylsak med ansatte. Mottaksansatte kan oppleve at det å skulle ivareta beboernes informasjonsbehov og velferd kommer i konflikt med rollen som «informant» for utlendingsforvaltningen. I følge mottaksansatte NOAS har møtt, kan ansatte i mange tilfeller foretrekke ikke å vite om beboeres sak på grunn av dette.

Difi-rapporten foreslår at eksterne informatorer som er «eksperter på sine respektive områder» benyttes for og komplementere informasjonsplanen i mottak. International Organization for

¹³ NOAS, «Fakta på bordet. NOAS' anbefalinger for bedre opplysning av asylsaker i første instans», oktober 2010.

Migration (IOM) nevnes som et eksempel. IOM driver oppsøkende informasjonsarbeid i mottak for å informere om sitt arbeid med frivillig retur. Fra oktober 2011 har NOAS i samarbeid med UDI satt i gang et pilotprosjekt med en oppsøkende rådgivningstjeneste i mottak. Saksbehandlere fra NOAS besøker asylmottak i tre regioner¹⁴ for å gi informasjon til beboere i mottak om asylprosedyre, samt gi tilbud om individuelle samtaler til de som ønsker å snakke med noen om sin sak og situasjon. Foreløpige erfaringer tyder på at prosjektet fyller et informasjonsbehov hos beboere i mottak. Mottaksansatte har gitt uttrykk for at «en tredje stemme» i mottakene også fra deres side oppleves svært velkomment i informasjonsarbeidet. En forlengelse av dette prosjektet og utvidelse til alle regioner, kan være et verdifullt bidrag til å oppfylle det store informasjonsbehovet i mottakene.

29 Aktiviteter

NOAS stiller seg meget positive til utvalgets synspunkter om asylsøkeres adgang til å arbeide og delta i andre former for aktiviteter. At asylsøkere har mulighet til et aktivt liv i søknadsperioden vil ha en rekke positive følger, ikke minst for den enkelte som gjennom arbeid og aktiviteter vil oppnå en langt større selvrespekt og følelse av mening i tilværelsen. Tilgang på norskopplæring, tilrettelegging av fritidsaktiviteter og adgang til å jobbe i søknadsfasen vil dessuten ha klare integreringsmessige fordeler.

Norskkunnskaper er åpenbart meget viktig for en utlendings muligheter til reell deltakelse i det norske samfunnet, noe som er viktig både i søknadsfasen og selvfølgelig for de som blir innvilget oppholdstillatelse. NOAS mener det er viktig å sikre at dagens ordning med norskopplæring for asylsøkere blir opprettholdt, og vi støtter derfor utvalgets forslag om at rett til norskopplæring bør lovfestes.

Norskopplæring vil bedre den enkelte søkers muligheter for å delta i aktiviteter og få kontakt med lokalsamfunnet, og for de som har arbeidstillatelse vil muligheten til å skaffe seg arbeid øke i takt med norskkunnskapene. Ut over den enkeltes situasjon vil norskopplæring også innebære en rekke fordeler for myndigheter og samfunnet generelt. Det må antas at økte norskkunnskaper vil redusere behovet for tolker, og dermed innebære en betydelig innsparing i tolkeutgifter. Videre vil norskopplæring gi den enkelte en større forståelse av asylprosessen og samfunnet for øvrig. En naturlig konsekvens av økte norskkunnskaper er at mottak, kommuner og norske myndigheter for øvrig vil måtte bruke færre ressurser på å gi denne type informasjon til søkere.

NOAS er svært fornøyd med at utvalget går inn for at flere asylsøkere bør gis muligheten til å få midlertidig arbeidstillatelse. Dette vil for det første innebære klare fordeler når det gjelder integrering av de som får oppholdstillatelse i Norge. Hittil i 2011 har om lag 47 % av asylsøknadene som er undergitt en realitetsbehandling (hvor det er tatt stilling til om søkeren risikerer forfølgelse i hjemlandet) blitt innvilget av UDI. Når en tar i betraktning at innvilgelsesandelen blant realitetsbehandlede saker de siste årene har ligget på om lag 40 til 50 %, og det dessuten er en rekke personer som får oppholdstillatelse av Utlendingsnemnda i klageomgangen eller etter omgjøringsbegjæringer, viser dette at en stor andel av de som får

¹⁴ Oslo, Indre Østland og Midt-Norge

sine asylsøknader behandlet i Norge skal leve hele eller store deler av sine liv som medlemmer i det norske samfunnet. Det synes åpenbart at disse personene vil ha bedre forutsetninger for å integrere seg i det norske samfunnet jo raskere de får muligheten til å delta i ordinære samfunnsprosesser.

For voksne asylsøkere vil rett til arbeid være særlig sentralt i en integreringssammenheng. Kriteriene for å få arbeidstillatelse mens asylsøknaden blir behandlet er imidlertid svært strenge, og det er et klart mindretall av asylsøkerne som får denne muligheten. I 2010 fikk riktignok et flertall av de som søkte om midlertidig arbeidstillatelse denne retten. Men når det tas i betraktning at kun et mindretall søkte betyr dette at kun om lag 20 % av de voksne asylsøkerne fikk midlertidig arbeidstillatelse. Det er derfor åpenbart at det store flertallet av asylsøkere som ender opp med å få innvilget asylsøknaden, og som får oppholdstillatelse, ikke vil ha noen mulighet til å jobbe før oppholdstillatelsen gis. Med tanke på at saksbehandlingstiden i mange asylsaker er lang, særlig der saken blir behandlet i flere instanser, er det klart at mange må vente i svært lang tid før de får rett til å arbeide.

Det er etter vår oppfatning utvilsomt kontraproduktivt i en integreringskontekst å ha regler som sørger for at det store flertallet av søkerne som faktisk skal leve sitt liv i Norge, blir henvist til en passiviserende og klientifiserende tilværelse i lengre perioder før den reelle integreringen kan begynne. Dette støttes også av funn som fremkommer i rapporten «Asylsøkeres rett til å ta arbeid» fra NTNU Samfunnsforskning hvor det i rapporten fremgår at innstrammingsiltaket kan fremstå som en tilleggs hindring til asylsøkeres integrering i det norske arbeidsmarkedet og at arbeid er viktig middel mot passivisering og tap av en normal hverdag¹⁵.

En midlertidig arbeidstillatelse vil også være gunstig for de som får avslått sine søknader, fordi de ofte vil ha opparbeidet seg kunnskap og penger som vil kunne gjøre retur til et mer aktuelt alternativ. Det er dessuten åpenbart at muligheten for en verdig og aktiv livssituasjon vil være positivt for den enkelte person uavhengig av resultatet i asylsaken. En aktiv tilværelse vil, som utvalget uttaler på side 170, føre til at personer som senere får avslag på sine søknader *“har fått delta i meningsfulle aktiviteter som har bidratt til opprettholdelse av selvspekt og motvirket psykiske problemer.”* Det må videre anses som relativt sannsynlig at en del som har fått utviklet sin kompetanse og tjent egne penger vil stille seg mer positive til å returnere frivillig til hjemlandet etter et endelig avslag.

Vi viser videre til at Norge ser ut til å ha den klart strengeste praksisen i Norden angående spørsmålet om midlertidig arbeidstillatelse. Både i Sverige og Finland har asylsøkere større adgang til å arbeide etter en viss tid, jf. rapportens kapittel 11.3 og 11.4, og i Danmark har den nye regjeringen på side 52 i sitt nylig utgitte regjeringsgrunnlag uttalt at alle asylsøkere skal få rett til å arbeide når det er gått et halvt år. Norge står derfor alene igjen med en så streng praksis på dette området.

¹⁵Marko Valenta og Kristin Thorshaug, NTNU Samfunnsforskning, ”Asylsøkeres rett til å ta arbeid”, oktober 2011, <http://www.udi.no/Global/UPLOAD/Publikasjoner/FOU/Rett%20til%20arbeid%202011.pdf>

NOAS ser muligheten for at en større adgang til arbeid kan ha betydning for Norges attraktivitet som asylland. Vi støtter imidlertid utvalgets uttalelse på side 269 om at det må være andre måter å forebygge eventuelle misbruk av asylordningen på enn at en så stor andel av søkerne blir passivisert i perioden de venter på svar.

En utvidet rett til arbeidstillatelse for asylsøkere vil også ha økonomiske fordeler for samfunnet, ved at pengestøtten søkere mottar avkortes krone for krone i forhold til egen inntekt. Som utvalget påpeker, vil dessuten en aktiv og meningsfull tilværelse kunne ha en betydelig innvirkning på søkeres helsesituasjon, noe som igjen vil innebære en innsparing av utgifter til helsehjelp. Det må videre antas at en større adgang for søkere til å arbeide i søknadsfasen, samtidig som de i størst mulig grad tilegner seg kunnskaper i norsk, vil føre til en generelt større respekt for asylsøkere og asylinstituttet i den norske befolkningen.

Når det gjelder aktiviteter i eller utenfor mottak støtter NOAS utvalgets kommentarer på side 267-268. Deltakelse i aktiviteter vil ha klare positive sider for asylsøkerne, samtidig som det normalt vil føre til en større forståelse og aksept for beboernes situasjon i lokalsamfunnet. Det er på det rene at organiseringen av aktiviteter og interaksjonen med lokalbefolkningen vil være lettere om mottaket har en beliggenhet i forhold til tilbud i området som gjør det praktisk mulig med transport til og fra mottaket. Om avstanden mellom lokalsamfunnet og mottaket er begrenset vil det dessuten være større vilje for lokalbefolkningen til å besøke mottaket for å delta i eller organisere aktiviteter for beboere. Vi mener dette er aspekter det må ses hen til når plassering av mottak avgjøres.

30 Kvalifisering

NOAS støtter utvalgets anbefalinger om at kvalifisering bør være et tilbud til alle beboere i mottak og ikke kun for personer som skal motiveres til å returnere frivillig etter endelig avslag, samt at tiltakene bør ses i sammenheng med introduksjonsprogrammet i kommunene. Vi støtter også anbefalingen om mulighetene til å delta i arbeidsmarkedstiltak.

Del V Lovforslag

32 Forslag til lov om innkvartering for personer som søker beskyttelse

NOAS er i utgangspunktet positive til utvalgets forslag om å samle rettigheter og sentrale deler av regelverket som dekker innkvarterings- og tjenestetilbudet for asylsøkere i et lovverk. Utvalget foreslår en egen lov om innkvartering for personer som søker beskyttelse og legger opp til generelle utformede rettskrav som gir føringer for forvaltningens vedtak, men som likevel gir betydelig rom for skjønnsutøvelse. I praksis vil dette være generelle minstestandarder for innkvarterings- og tjenestetilbudet til asylsøkere. Vi ser det som nødvendig med lovregulering, men vi ser det ikke som hensiktsmessig med enda et lovverk. Vi foreslår å innføre et eget kapittel om mottaksforhold i utlendingsloven. I påvente av en lovregulering er det viktig å samle og systematisere de ulike styringsdokumentene og retningslinjene.

Vi ser allerede problemstillinger i forhold til formuleringer i enkelte av lovforslagene. Dette gjelder for eksempel § 2 annet ledd ”*Personer som får endelig avslag, kan gis tjenester i*

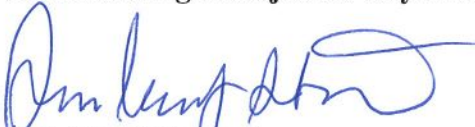
påvente av utreise". Dette sår tvil om hvilke tjenester personer med endelig avslag vil kunne benytte seg av. Vi foreslår en tydeliggjøring av § 2.

I § 9 Ytelser til livsopphold annet ledd foreslår utvalget at *"det er et vilkår for å motta ytelser at søkeren også benytter seg av innkvarteringstilbudet, med mindre det er fattet vedtak om noe annet"*. Vi er positive til at det åpnes opp for at personer som bort privat også i enkelte tilfeller kan motta ytelser. Samtidig ser vi en mulighet for at dette med en slik ordlyd vil kunne bli praktisert for strengt.

I § 10 Informasjon om innkvarteringstilbudet foreslås det at *"Informasjonen skal gis skriftlig på et språk søkeren forstår, dersom dette er praktisk mulig"*. Vi er positive til at informasjonen formidles skriftlig. Samtidig erfarer vi at flere asylsøkere ikke kan lese og at informasjonsformidling i tillegg til skriftlig også i enkelte tilfeller bør skje enten visuelt eller muntlig, og at dette bør inkluderes i paragrafen.

Vi takker departementet for anledningen til å delta i høringen. Vi kan gjerne kontaktes om det skulle være spørsmål eller behov for utdypende kommentarer.

Med vennlig hilsen
for **Norsk Organisasjon for Asylsøkere**



Ann-Magrit Austenå
generalsekretær

Camilla Risan
Camilla Risan
rådgiver