

Flyktingers sårbarhet

Hvordan blir flyktingers sårbarhet forstått, vurdert, ivaretatt og skapt gjennom lovverk og forvaltningspraksis?

Hilde Lidén, Erlend Paasche, Jessica Schultz, Helene Wessmann

Sårbarhet er et stadig viktigere begrep i internasjonal flyktningspolitikk. Norge har imidlertid ingen egen prosedyre for å identifisere migranters sårbarhet eller noen enhetlig politikk for å sikre rettighetene til de særlig sårbare migrantene.

Studien er gjennomført av det norske teamet i forskningsprosjektet VULNER. Vår første delstudie baserer seg på dokumentanalyser av lovverk, policydokumenter, asylsaker og rettsavgjørelser i tillegg til intervjuer med representanter for utlendingsdirektoratet (UDI), Utlendingsnemnda (UNE), mottaksledere og eksperter på feltet.

Vår forskning gir grunnlag for å gruppere funnene i tre temaer og innsatsområder, som denne policy briefen gjennomgår.

Om forskningsprosjektet VULNER

Forskningsprosjektet VULNER er et internasjonalt forskningsinitiativ som har til hensikt å utvikle en kritisk forståelse av migranters sårbarhet når de søker om asyl eller andre former for humanitær beskyttelse. Analysen er todelt. Vi undersøker hvordan ulike former for sårbarhet blir forstått, ivaretatt og skapt gjennom lovverk og forvaltningspraksis, og vurderer disse mekanismene opp mot hvordan migranter selv forstår sin egen situasjon.

Forskningsprosjektet VULNER koordineres av Luc Leboeuf ved Department of Law & Anthropology ved Max Planck Institute for Social Anthropology, Halle, Tyskland.

Prosjektet er finansiert av EUs forskningsprogram Horizon 2020 (februar 2020 til juni 2023).



En fragmentert tilnærming til å identifisere sårbarhet

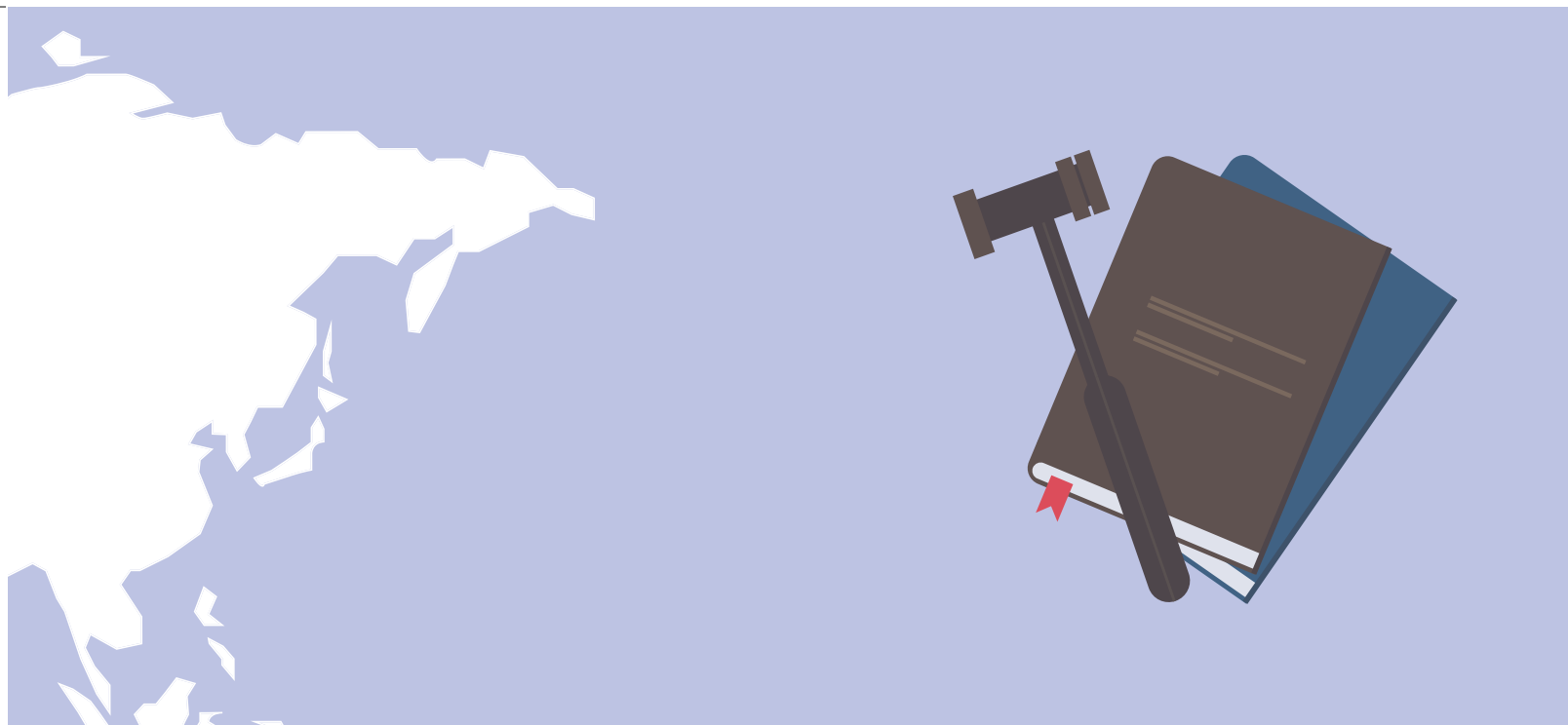
Norge har ingen enhetlig politikk for flyktningers sårbarhet. I stedet er de lovmessige forpliktelsene overfor personer og grupper med særskilte behov (barn, personer utsatt for kjønnsrelatert vold, ofre for menneskehandel) nedfelt i utlendingsloven i henhold til menneskerettighetene og internasjonale konvensjoner og avtaler som Norge har sluttet seg til. Noen konvensjoner og grupper har fått mindre oppmerksomhet, for eksempel torturofre og funksjonshemmede. En menneskerettighetsbasert tilnærming fanger heller ikke opp alle typer sårbarhet, som traumer på grunn av tidligere forfølgelse, og at flere sårbarhetsfaktorer forsterker hverandre gjensidig.

Forpliktelsene er spesifisert i et stort antall veiledere til bruk i forvaltningen. Dette sikrer lik praksis, samtidig som temaer som ikke er nevnt i veilederne, får mindre oppmerksomhet.

- Vi anbefaler en mer helhetlig tilnærming til å vurdere sårbarhet og bedre koordinering av de som trenger særskilt oppfølging.

Norge har ingen egen prosedyre for å identifisere sårbarhet, slik forventingen er i EUs asyldirektiver. Identifisering av enkeltpersoners oppfølgingsbehov er i stedet ivare tatt av ulike instanser i asylprosessen (Politiets utlendingsenhet (PU), UDI, asylmottak og helsetjenesten). At flere aktører er oppmerksomme på sårbarhet, er en styrke. Svakheten er at ingen har det koordinerende ansvaret og spesialkompetanse.

- Mulige tiltak er å utvide mandatet i helseundersøkelsen ved ankomst til landet og å identifisere ansvarlig instans, for å følge opp sårbare individer i asylprosessen.



Ikke tilstrekkelig tilrettelagte prosedyrer og mottaksforhold for de med særskilte behov

Styrke prosessuelle rettigheter

Det er utarbeidet flere veiledere som gir råd om hvordan personer fra ulike grupper med særskilte behov skal tas hensyn til under asylintervju og i ulike avgjørelsesprosesser. Likevel finner vi noen svakheter i asylprosessen, som rammer sårbare migranter særlig hardt, for eksempel begrenset adgang til personlig høring i Utlendingsnemnda og begrenset adgang til juridisk hjelp. Utilstrekkelig juridisk bistand tidlig i asylprosessen kan få alvorlige konsekvenser for de med mindre kapasitet til å uttrykke egne bekymringer og behov, med den følge at deres rettigheter og sårbarhet ikke blir identifisert, eller først blir identifisert senere i søkeprosessen.

- Tilgang til fri rettshjelp tidlig i asylprosessen.
- Økt adgang til muntlig høring i UNE
- Økt kompetanse hos tolker relatert til sårbarhetstemaer
- Økt juridisk støtte for personer med midlertidig opphold på grunn av manglende ID-dokumenter

Styrke mottaksforhold

Det norske mottakssystemet har flere tilpassede bo- og oppfølgings tiltak for visse grupper, som omsorgssentre og egne mottak for enslige mindreårige asylsøkere, tilrettelagt avdeling for personer med ekstra store helseproblemer og egne botiltak for ofre for menneskehandel. Ordinære mottak har begrenset kapasitet til å ivareta beboere med store oppfølgingsbehov, og det foreligger ingen minstekrav for mottakenes bostandard og bemanning. Situasjonen på Trandum for personer med helseproblemer som venter på tvungen utreise, har blitt kritisert av Riksrevisjonen og andre.

- Forpliktelser overfor asylsøkere nedfelt i en egen mottaksløve (Reception Law), som da vil erstatte dagens styring gjennom ulike veiledere og rundskriv. For enslige mindreårige; definere minimumskrav til omsorg.
- Økt oppmerksomhet ved Trandum på personers sårbarhet, blant annet deres adgang til helsehjelp og juridisk veiledning

Bedre kompetanse i velferdstjenestene

Ansvaret for å følge opp helseproblemer og andre særskilte behov ligger hos de ordinære helse- og velferdstjenestene. Tilgang til helsetjenester er imidlertid bestemt av asylsøkerens formelle oppholdsstatus så vel som tilgjengelige ressurser og kompetanse i den lokale helsetjenesten. Kunnskapen om Norges forpliktelser i henhold til Istanbulprotokollen for å identifisere og dokumentere tortur, er mangelfull. Selv om veiledere er tilgjengelig, er ikke disse tilstrekkelig gjort kjent eller brukt i helsevesenet. Dette har langtidskonsekvenser for torturofres mulighet for rehabilitering.

- Utforme veiledere som følger opp forpliktelsene i Istanbulprotokollen/UNCAT, for å sikre tilstrekkelig ekspertise på identifisering og behandling av torturofre i helsevesenet, og for å sikre dem rehabilitering.
- Gi større oppmerksomhet til torturofre og prioritere dem i program for overføringsflyktninger.

Kvalifisert, men også ujevn vektlegging av sårbarhet i asylvurderingene

I tillegg til konvensjonsflyktninger anerkjenner den norske utlendingsloven flyktningstatus på grunnlag av sekundær beskyttelse, blant annet tilhørighet til sosial gruppe. Vurderingene tar i betraktning flere former for beskyttelsesbehov for individer og grupper som for eksempel barn, ofre for menneskehandel og de som er utsatt for kjønnsrelatert forfølgelse inkludert tvangs-ekteskap, kjønnslemlestelse og seksuell legning.

De siste års innstramningstiltak i asylopolitikken rammer særlig sårbare personer.

Rimeligheten ved bruk av internfluktalternativet ble fjernet i 2016, noe som innebærer at ulike sårbarhetsformer relatert til internflukt ikke lenger inngår i returanalysen. Forholdene vurderes i stedet under paragrafen som avveier sterke menneskelige hensyn.

- For å sikre at sårbarhet vektlegges i vurdering av forfølgelse i eget land, bør norske myndigheter gjeninnføre rimelighetsvilkåret under internfluktalternativet (IPA) i tråd med UNHCRs retningslinjer.

Sårbarhet vurderes under sterke menneskelige hensyn

I dag blir sårbarhet hovedsakelig vurdert under paragrafen «sterke menneskelige hensyn». Denne paragrafen gir færre rettigheter, og personen kan få sin tillatelse tilbakekalt. Paragrafen gir forvaltningen et visst skjønn for å gi opphold til personer som ikke oppfyller kravene til flyktningstatus, men under visse vilkår: Vurderingene er underlagt innvandringspolitiske hensyn. Konsekvensen er at sårbarhet blir vurdert opp mot ulike kontrollhensyn.

For barn vil hensynet til barnets beste inngå i en vurdering av sterke menneskelige hensyn. Dette innebærer at barnets interesser kan settes til side av innvandringsregulerende hensyn, noe om kan reise tvil om barnets beste er tilstrekkelig vektlagt som grunnleggende hensyn i avgjørelsen (CRC).

- Vi foreslår å evaluere dagens praksis med vurdering av barnets beste i paragrafen som gir opphold ut fra sterke menneskelige hensyn, for å vurdere om prinsippet blir tilstrekkelig vektlagt som et grunnleggende hensyn.

Innstramningene i asyl- og innvandringspolitikken de siste årene skaper nye former for sårbarhet

Eksempler på dette er økt bruk av midlertidige oppholdstillatelser og internfluktalternativet. Konsekvensene av slike vedtak bør inngå i en helhetlig tilnærming til kravet om å identifisere og følge opp sårbarhet på flyktningfeltet.

- Det er dokumentert at begrenset opphold på grunn av manglende ID, forsterker usikkerhet og helseproblemer og begrenser mulighet for rask integrering. Vi anbefaler å vurdere løsninger som balanserer kontrollbehov med rask bosetting i et lokalsamfunn.
- Vi anbefaler å evaluere de siste års praksis med tilbakekall, for å vurdere om denne er i overensstemmelse med prinsippet om varige løsninger, slik dette er utbrodert i FNs Global Compact on Refugees, som Norge har sluttet seg til.
- Vi ser også behovet for å styrke, gjennom lovverk og administrative veiledere, rutiner for å identifisere og følge opp sårbare personer som er del av Dublin-prosedyren. En for snever tolkning av suverenitetsklausulen innebærer retur av svært sårbare personer, inkludert torturofre.

Om VULNER

Mer informasjon om forskningsprosjektet VULNER, publikasjoner og arrangementer er tilgjengelig på vår web-side (www.vulner.eu). Følg oss også på Twitter (@VULNERproject).

VULNER-prosjektet har mottatt midler fra the European Union's Horizon 2020 Research and Innovation Programme under tilskuddsavtale nr. 870845.



Om forfatterne

Hilde Liden

forsker I ved Institutt for samfunnsforskning (ISF)

Erlend Paasche

forsker II ved Institutt for samfunnsforskning (ISF)

Jessica Schultz

postdoktor ved Det juridiske fakultet, Universitetet i Bergen og CMI

Helene Wessmann

prosjektmedarbeider ved Institutt for samfunnsforskning (ISF) (2020)

Om ISF

Institutt for samfunnsforskning (ISF) er et uavhengig forskningsinstitutt i Oslo. Instituttet bidrar med akademisk kunnskap på områder som er viktige for samfunnsutviklingen.

Vår forskning er fordelt på syv hovedtema: Arbeid, medier og offentlighet, likestilling, migrasjon og integrering, sivilsamfunn, valg og demokrati og velferd.