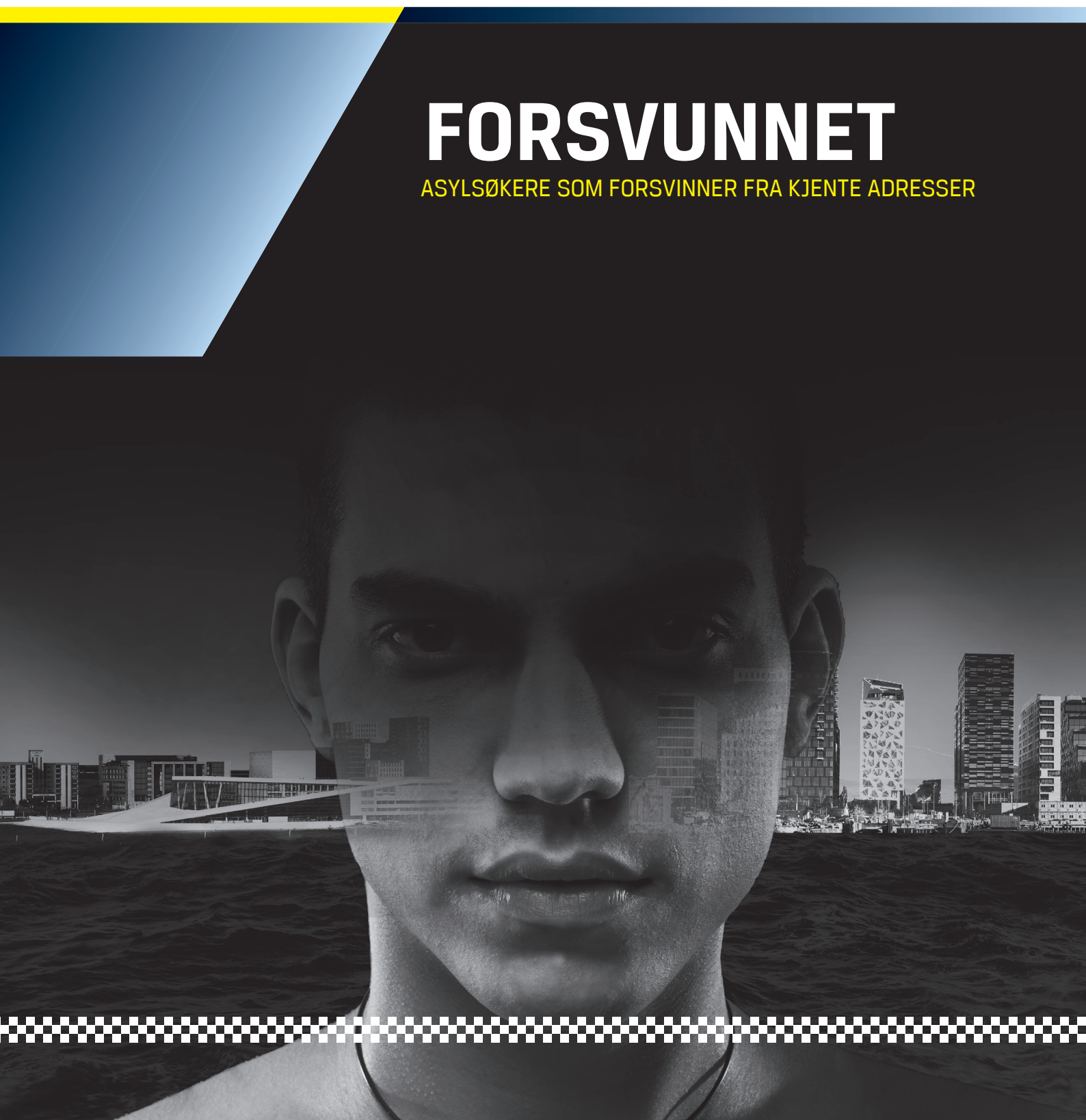




POLITIET
POLITIETS UTLENDINGSENHET

FORSVUNNET

ASYLSØKERE SOM FORSVINNER FRA KJENTE ADRESSER



SAMMENDRAG

Denne studiens utgangspunkt er at 16 % av de som bodde i et mottak for asylsøkere i perioden 2011-2016 var registrert forsvunnet ved utgangen av 2016.

Funnene viser at det er en klar sammenheng mellom avslag på søknad om beskyttelse og forsvinninger. Forståelsen av at de ikke har en fremtid i Norge og at de risikerer å bli tvangsreturnert fremstår, som forventet, som den viktigste årsaken til at personer forsvinner fra mottak. Tidspunktet for forsvinningen ligger derfor tett opp til tidspunktet for vedtak fra UDI eller UNE. Det er sannsynlig at hoveddelen forsvunnede asylsøkere på det nåværende tidspunkt reiser ut av Norge. De returnerer ikke til hjemlandet, men reiser til andre europeiske land for å søke beskyttelse der eller leve i skjul for myndighetene. Andelen personer som lever i Norge med endelig avslag på søknad om beskyttelse fremstår i denne studien som vesentlig lavere enn tidligere antatt.

Migranter er som følge av sin situasjon svært avhengig av å kommunisere med hverandre og personer som kan bistå med dokumenter, billetter etc. Informasjon om hvor det er mulig å reise og hvordan er lett tilgjengelig. Ansatte ved asylmottak mottar i all hovedsak ingen informasjon fra beboerne om at de vil forsvinne, og har dermed svært begrensede muligheter til å gripe inn å forhindre at vedkommende reiser.

Personer som lever i skjul for myndighetene vil løpe en vesentlig risiko for å bli utsatt for kriminalitet eller rekruttert til å begå kriminelle handlinger for å overleve. Informasjonen som er innhentet i denne studien tilsier at det for tiden er særlig krevende å oppholde seg uten lovlig opphold i Norge grunnet kontrollnivået og effektivt returarbeid. Det virker sannsynlig at de som oppholder seg ulovlig i landet på et tidspunkt mottar bistand fra familie eller personer fra samme land og / eller arbeider ulovlig under svært vanskelige forhold. Det fremstår som om et lavt antall personer begår kriminalitet, noe som kan skyldes at de reiser ut av landet. Av de nasjonalitetene som er å gjenfinne med kriminelle forhold er det en fellesnevner at det er krevende returforutsetninger til disse landene.

INNHOLD

1	INNLEDNING OG METODE	5
2	HVOR MANGE ASYLSØKERE FORSVINNER?	7
	Registrert omfang	7
	Kartlegging: Forsvunne asylsøkere i Norge	8
3	HVEM FORSVINNER?	10
	Sakstype	10
	Saksutfall	11
	Nasjonalitet	12
	Alder	13
	Familiestatus	14
	Kjønn	14
4	GRUNNER TIL FORSVINNING	15
5	HVORDAN FORSVINNER ASYLSØKERE?	17
	Reisemiddel	17
	Tidspunkt for forsvinning	17
6	HVA GJØR DE FORSVUNNE I NORGE?	19
	Bistand fra nettverk	19
	Form og omfang av kriminalitet	19
	Arbeidskriminalitet	20
	Sårbarhet og utnyttelse	20
7	FREMTIDSSCENARIOER	22

1

INNLEDNING OG METODE

Hovedproblemstillingen i prosjektet er hva som skjer med asylsøkere som forsvinner fra kjente adresser. Bakgrunnen for prosjektet er politiets erfaringer med at en økende andel utreisepliktige ved norske asylmottak og private adresser forsvinner uten at utlendingsforvaltningen vet hvor de blir av. Omfanget av antall personer med ulovlig opphold i landet har vært en bekymring for norsk politi i alle fall de siste 15 årene. For å etablere et bedre kunnskapsgrunnlag ga Justisdepartementet (JD) høsten 2016 i oppdrag til PU å gjennomføre en studie av asylsøkere som forsvinner fra kjente adresser.

Prosjektet har gått bredt ut for å belyse temaet forsvunne asylsøkere, både i omfang av problemstillinger og metodisk.

Hovedtema for prosjektet er:

- Hvor mange asylsøkere som forsvinner fra kjente adresser
- Hvor disse oppholder seg etter forsvinning
- Hvem er de som forsvinner
- Drivkreftene bak forsvinninger
- Hvilke modus benyttes ved forsvinning
- Hva de som forblir i Norge gjør

Rapporten ser spesifikt på personer som på et tidspunkt har søkt norske myndigheter om beskyttelse (asyl) fra forfølgelse.¹ Rapporten skiller ikke mellom personer som har søkt asyl og de som har fått avslag på asylsøknaden. Prosjektet anser en asylsøker for å være forsvunnet når vedkommende ikke oppholder seg på kjent adresse (asylmottak eller privat adresse) i Norge.

Tidligere studier av forsvunne asylsøkere og utlendinger som oppholder seg ulovlig i landet er begrenset til anslag for omfang basert på teoretiske og matematiske modeller. I studien 'Missing: Asylum seekers who leave reception centers in Norway fra 2012', fant Institutt for samfunnsforskning (ISF) at ca. 9 000 (20 %) av asylsøkerne i perioden januar 2008-januar

2010 ble registrert som forsvunnet.² 20 % av disse igjen hadde reist fra Norge enten med assistert retur eller tvangsretur. En annen rapport fra SSB anslo at ca. 18 000 utlendinger uten lovlig opphold bodde i Norge ved begynnelsen av 2006 med et spenn på mellom 10 000 og 32 000 personer. Rapporten hevdet også at rundt 2/3 av utlendingene som oppholdt seg i Norge ulovlig var asylsøkere. Begge disse rapportene bygger på datauttrekk fra UDB uten noen studie av faktiske forhold. Til sammenligning vil denne rapporten undersøke både data fra UDB og hvordan disse stemmer med realiteten.

Analysen baserer seg på flere kilder blant annet:

- Data fra Utlendingsdatabasen (UDB) med statistikk over alle personer som bodde på asylmottak i perioden 2011-2016 og som fikk registrert saken sin i 2008-2016.
- Kartlegging av 750 forsvunne personer. Disse ble plukket ut ved tilfeldig utvalg av de personene i datauttrekket fra UDB som hadde status som forsvunnet per 31.12.2016.
- Frivillige korte og strukturerte samtaler med personer som har vært forsvunnet uten at hensikten med samtalen ble oppgitt
- Informasjon fra politi, forvaltningen og humanitære organisasjoner.

Ved utgangen av 2016 var 13 944 personer registrert som forsvunnet. For å danne seg et bilde av forsvinningsmønstre uten gå gjennom samtlige av de 13 944 personene, er det gjort en inngående studie av 750 personer der hensikten er å kartlegge sannsynligheten for at de oppholder seg i Norge. Fordi utvalget kan anses å være representativt for hele gruppen med forsvunne asylsøkere, generaliseres funnene i utvalget til hele gruppen. Blant utvalget var kun 20 personer (3 %) feilregistrert.

Det ble i utgangspunktet gjort et tilfeldig utvalg av 1000 personer. Det ble benyttet et program som

1 Vilkår for asyl, se definisjoner i vedlegg 2.

2 Missing. Asylum Seekers Who Leave Reception Centers in Norway, Institutt for samfunnsforskning (2012).

skal sikre tilfeldighet og spredning. Uttrekket ble i ettertid kontrollert opp mot representasjon av de ulike nasjonalitetene. Utvalget ble gjennom prosjektperioden redusert til 750 personer. Til tross for en reduksjon i gruppen utgjør utvalget 5,37 % av den samlede populasjonen på 13 944 personer, og kan anses som representativt, med en feilmargin på 5 %.

Kartleggingen er basert på søk etter spor fra asylsøkerne. I mange tilfeller har prosjektet ikke funnet noen spor, og dette representerer en svakhet i metoden. For å kompensere for denne svakhetene har prosjektet brukt manglende spor over tid som en indikasjon på at asylsøkeren har forlatt landet. Prosjektet forutsetter at det blir vanskeligere for asylsøkere ikke å etterlate seg spor jo lengre tid som går.

Informasjonen fra politidistrikt, forvaltningen og mottak er i all hovedsak innhentet ved at det er blitt sendt ut spørsmål som informantene har besvart skriftlig. Prosjektet har oppsøkt humanitære organisasjoner og gjennomført strukturerte intervjuer. Der det er særlig gjeldende vil sprik i oppfatningene mellom de ulike gruppene av informanter bli kommentert.

Prosjektet er i sin helhet gjennomført av ansatte i PU med ulik kompetanse på utlendingsfeltet.

2

HVOR MANGE ASYLSØKERE FORSVINNER FRA KJENTE ADRESSER?

Forsvinningsprosenten lå gjennomsnittlig på 16 % for årene 2011-2016. Det var en nedgang i 2015 til 14 %, grunnet det høye antallet asylsøkere som ankom landet. I 2016 fikk mange av asylsøkerne avslag på asylsøknad, og forsvinningsprosenten steg til 19 %. Kartlegging av oppholdssted for 750 forsvunne asylsøkere tilsier at kun 3 % av forsvunne asylsøkere sannsynligvis oppholder seg i Norge. En klar hoveddel av de forsvunne har trolig reist fra Norge.

REGISTRERT OMFANG

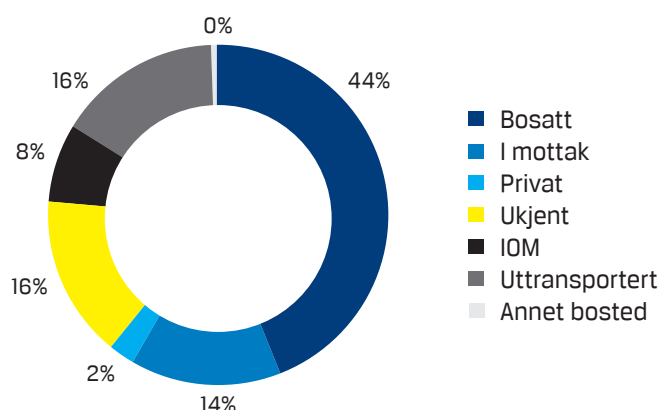
I perioden 2011-2016 bodde totalt 89 756 asylsøkere på norske asylmottak for asylsøkere.³ Av disse var 27 % registrert som forsvunnet minst en gang i løpet av perioden, og 16 % av asylsøkere som bodde på asylmottak i 2011-2016 hadde forsvunnet ved utgangen av 2016.

Figur 1 viser at ca. 60 % av asylsøkerne fortsatt bor på kjente adresser ved utgangen av 2016. Nesten halvparten av asylsøkerne har fått innvilget opphold og er i dag bosatt i norske kommuner. Videre har ca 24 % av asylsøkerne forlatt landet enten egenorganisert, tvangsreturnert av politiet eller assistert.

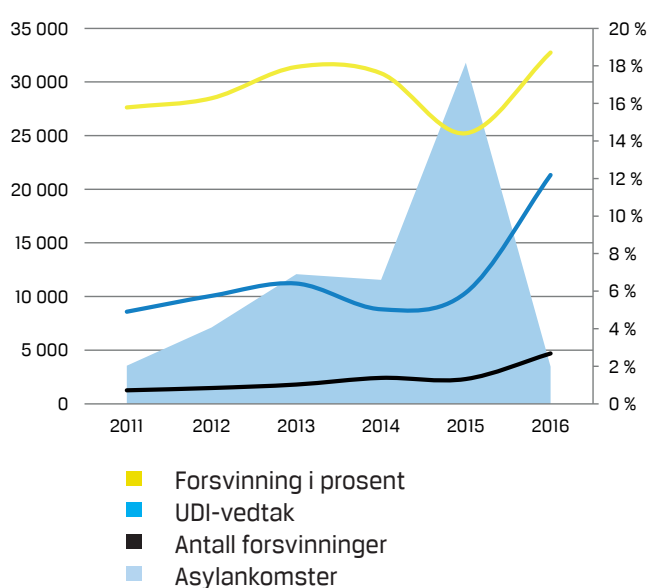
Antall UDI-vedtak har steget i takt med økte ankomster. Antallet vedtak ble doblet fra 10 360 til 21 329 i perioden 2015-2016, se figur 2. Selv om antall vedtak har steget, har andelen med forsvinninger vært mer stabil de siste årene med unntak for nedgang i 2015. For å ta høyde for at asylsøkere ikke nødvendigvis forsvinner samme år de har mottatt vedtaket sitt, er forsvinningsandelen beregnet fra det årstallet personen mottok vedtak kontra hvem som har status som forsvunnet nå. Figurene 1 og 2 viser dermed at selv om antallet forsvinninger øker mer enn tidligere år, har prosentvis forsvinning ikke økt nevneverdig.

I perioden 2011-2016 forsvant flest personer i 2016, både i antall og prosent. Av personene som fikk vedtak i 2016 forsvant 19 %, mens bare 14 % av personene som fikk vedtak i 2014 forsvant senere. Det laveste

Figur 1. Asylsøkere som bodde på mottak 2011-2016, bosted ved utgangen av 2016



Figur 2. Oppsporing av forsvunne: Sannsynlighet for opphold i Norge og utland



3 Analysen tar utgangspunkt i statistikk fra UDB over søkere som bodde på asylmottak i perioden 2011-2016. Søkere som søkte om opphold før 2008 er ekskludert.

antallet forsvinninger er derimot i 2011. Kurven på forsvinningsprosenten følger likevel utviklingen i antall vedtak, men med noe forsinkelse. Det er nærliggende å anta at 5 % økning i forsvinningsprosent fra 2015 til 2016 henger sammen med andelen negative vedtak, i tillegg til andre faktorer.

KARTLEGGING: FORSVUNNEDE ASYLSØKERE I NORGE

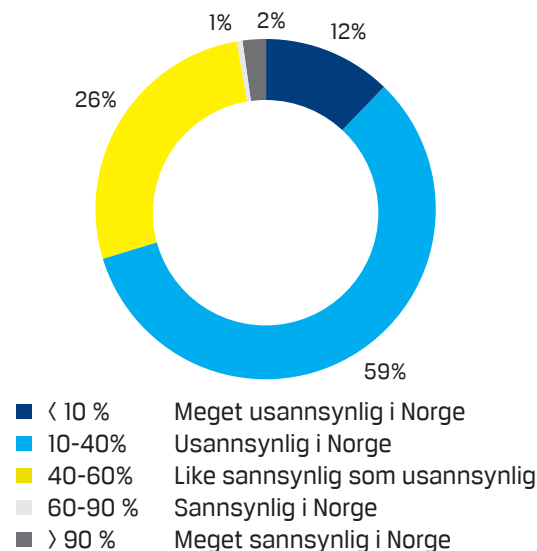
Tallmaterialet som er presentert over utgjør et utgangspunkt for hvor mange asylsøkere som forsvinner fra kjent adresse. Dette delkapittelet vil se nærmere på hvor mange som faktisk blir i Norge og hvor mange som forlater landet. Analysen tar utgangspunkt i kartleggingen av utvalget på 750 personer.

Kartleggingen viser at 3 % av asylsøkerne i utvalget kan sannsynliggjøres å oppholde seg i Norge ved utgangen av 2016, se figur 4. Gjennomgangen tilsier altså at knappe 300 personer, med et spenn på mellom 110 og 490 personer, som forsvant fra norske asylmottak i perioden 2011-2016 sannsynligvis fortsatt oppholder seg i landet.

Videre beregner prosjektet at for 26 % av asylsøkerne er det like sannsynlig at de er i Norge som at de har reist ut av landet, noe som for hele populasjonen forsvunne utgjør ca. 3 700 personer. Av de som er kartlagt i denne gruppen, forsvant alle nesten utelukkende i løpet av 2015 og 2016. Det er ingen spor som indikerer at disse er i Norge, men heller ikke i utlandet.

Samtlige av prosjektets kilder støtter inntrykket at flertallet av asylsøkere som forsvinner reiser ut av landet. Mottaksapparatet baserer denne oppfatningen på informasjon fra andre beboere på asylmottaket,

Figur 3. Oppsporing av forsvunne: Sannsynlighet for opphold i Norge



Figur 4. Oppsporing av forsvunne: Sannsynlighet for opphold i Norge

SANNSYNLIGHET FOR OPPHOLD I NORGE	ANTALL I UTVALGET PÅ 751 PERSONER	PROSENT	SETT OPP MOT TOTALT 13 944 FORSVUNNE	SPENN MED KONFIDENSINTERVALL PÅ 99 %
Meget sannsynlig	16	2 %	297	110-490
Sannsynlig	5	1 %	93	0-200
Like sannsynlig som usannsynlig	199	26 %	3695	3 120-4 270
Lite sannsynlig	442	59 %	8 207	7 560-8 850
Usannsynlig	89	12 %	1 652	1 230-2080

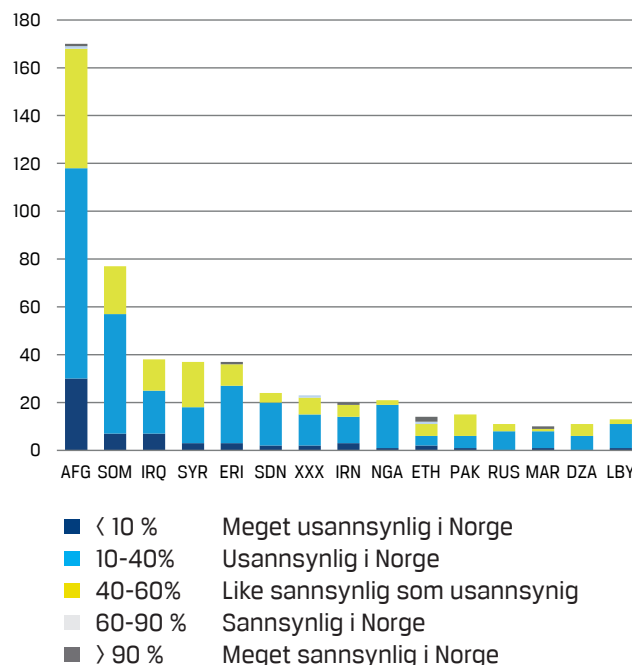
mens politiet utenfor østlandsområdet har inntrykk av at forsvunnede reiser fra deres distrikt til større byer i østlandsområdet, fortrinnsvis Oslo, og at dette kan være et stopp på veien videre ut av landet.

Blant de 15 største nasjonalitetene i kartleggingen er det nesten ingen asylsøkere som sannsynlig og meget sannsynlig er i Norge. Samlet sett for de 15 nasjonalitetene er de fleste sannsynligvis i utlandet, mens mange også like gjerne kan være i Norge som utlandet. Afghanere, somaliere, syrere, irakere og eritreere er de nasjonalitetene som det er størst usikkerhet om oppholder seg i Norge eller i utlandet. Tilsvarende er det mange somaliere og eritreere som sannsynligvis ikke oppholder seg i Norge, men innenfor disse gruppene finnes også personer som trolig er i Norge.

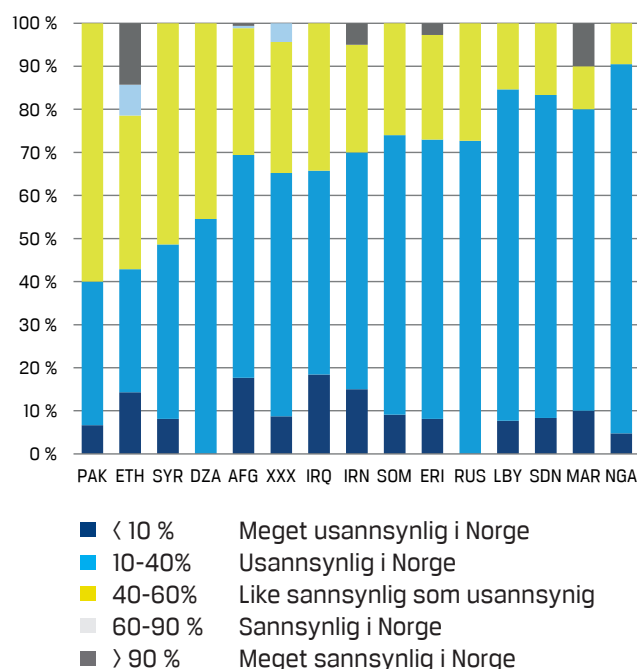
I absolutte tall reflekterer figur 5 først og fremst størrelsen på de ulike nasjonalitetsgruppene som har forsvunnet. Afghanere utgjør den største gruppen av forsvunnede personer i absolutt antall. Sammenlignet med andre nasjonaliteter utgjør afghanere den største gruppen som det er mest usikkerhet om hvor oppholder seg. Prosentmessig fordeling som illustrert i figur 6 viser at det ikke er større sannsynlighet for at afghanere forlater landet enn andre nasjonaliteter. Etiopia, Iran og Marokko utgjør de største gruppene fordelt på nasjonalitet som det er svært sannsynlig oppholder seg i Norge. Norge returnerer få personer til alle disse landene. Afghanere, somaliere og eritreere utgjør de tre største nasjonalitetene i gruppen som sannsynligvis er i Norge.

Fordi funnene fra kartleggingen fordeles på mange kategorier vil påliteligheten av anslagene være svakere. Det blir derfor vanskeligere å generalisere fra utvalget til resten av populasjonen, men funnene gir likevel indikasjoner på hvor de ulike nasjonalitetene oppholder seg etter forsvinning.

Figur 5. Kartlegging av forsvunnede: Sannsynlighet for opphold i Norge per nasjonalitet



Figur 6. Kartlegging av forsvunnede: Sannsynlighet for opphold i Norge, prosentvis fordeling per nasjonalitet



3

HVEM FORSVINNER?

De som forsvinner er i all hovedsak personer som har fått avslag på søknad om opphold og i større grad land med gode returforutsetninger. Tidligere forsvant mange personer med Dublin-prosedyre, men etter at saksbehandlingstiden for Dublin-saker ble redusert har andelen falt kraftig. Hoveddelen av de som forsvinner er unge, enslige menn.

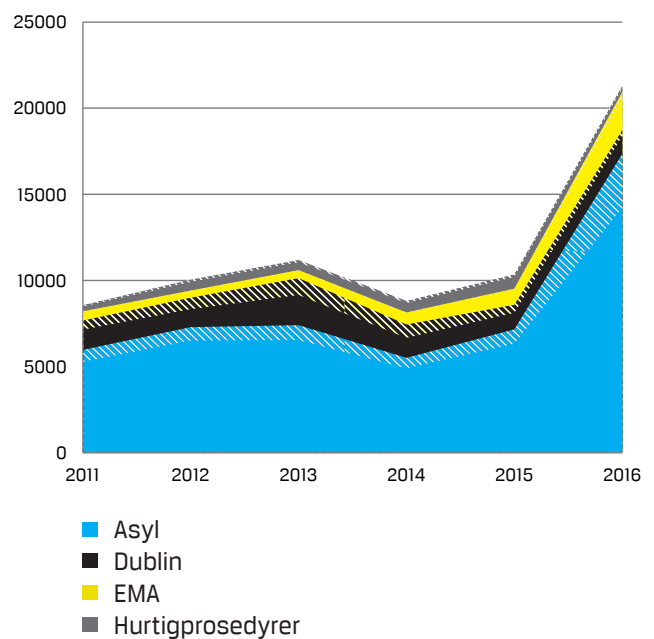
Dette kapitlet vil se nærmere på hvilke personer som forsvinner og hva slags bakgrunn og profil de har herunder sakstyper, saksutfall, nasjonalitet, alder, kjønn og familiesituasjon. Datagrunnlaget i dette kapitlet baserer seg på statistikk fra Utlendingsdatabasen, og ikke fra kartleggingen.

SAKSTYPE

Figur 7 illustrerer hva slags vedtak personene som bodde på mottak per år i perioden 2011-2016 fikk og hvor mange som ved utgangen av 2016 hadde forsvunnet. De ulike fargene representerer ulike vedtak, mens de stiplede områdene viser hvor mange personer som forsvant innenfor de ulike sakstypene. Figuren viser at hoveddelen av personene som senere forsvant hadde alminnelig asylprosedyre. I perioden 2011-2015 har asylsøkere med Dublin-prosedyre forsvunnet i mye større grad enn asylsøkere med normal sak. Unntaket er året 2016, hvor andelen forsvinninger blant asylsøkere med og uten Dublin-prosedyre nærmet seg hverandre. I antall er derimot tallene svært ulike ettersom flere personer har vanlig asylsak enn personer med Dublin-prosedyre. Antallet forsvunnede enslige mindreårige økte med 353 personer (13 %) fra 2015 til 2016.

Nedgangen i andelen forsvinninger blant asylsøkere med Dublin-prosedyre henger i tid sammen med innføringen av Dublin A-Å. Gjennomsnittlig saksbehandlingstid i Dublin-saker ble betydelig redusert fra 168 dager til 55 etter implementeringen av "Dublin fra A-Å"-prosjektet i 2014. Personer med vedtak hadde dermed mindre tid til å forsvinne. I tillegg pågriper PU oftere asylsøkere registrert med asylsøknad i andre land umiddelbart etter ankomst på grunn av unndragelsesfare. I 2015 økte ankomstene betydelig sammenlignet med tidligere asylankomster til Norge, og dette ville logisk sett ført til

Figur 7. Personer med ukjent of kjent adresse per saksprosedyre 2011-2016



ankomst av flere personer registrert i andre medlemsland i Dublin-forordningen. Derimot førte den uoversiktligesituasjonen høsten 2015 til at flere land i Sør-Europa ikke fulgte opp sine forpliktelser til å ta fingeravtrykk av alle som ankom. For eksempel hadde ikke Tyskland kapasitet til å registrere alle de nye asylsøkerne som kom til landet.

SAKSUTFALL

Som vist i figur 1 hadde 16 % av personene som tidligere bodde på asylmottak i perioden 2011-2016 ukjent adresse ved utgangen av 2016. Dette bildet endrer seg dersom man ser på forsvinninger per saksutfall. Figurene 8 og 9 viser en klar trend at søkere med avslag og til dels henlagt sak har størst tilbøyelighet til å forsvinne.

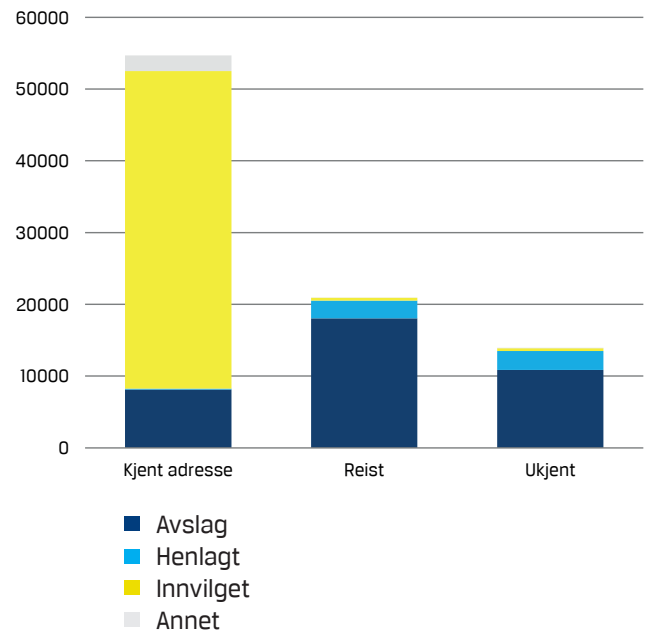
Figur 8 viser vedtaksstatus ved utgangen av 2016 for asylsøkere som bodde på mottak i perioden 2011-2016 uavhengig av saksprosedyre. Figuren gir klare indikasjoner på at utfallet av asylsaken påvirker bostedstatus. Mer spesifikt viser figuren en tydelig trend om at de personene som har forsvunnet i all hovedsak har fått avslag eller henlagt søknad om opphold. Bare ca. 400 personer som har fått innvilget sak har senere forsvunnet.

En stor andel av personene som bor på asylmottak selv om de har fått avslag kommer ofte fra land som mottar svært få tvangsreturer fra Norge. Dette kan tyde på at avslag om opphold i seg selv ikke er tilstrekkelig grunn, og at lav risiko for tvangsretur kan dempe effekten av avslag som motivator for å forsvinne eller forlate Norge. Mer om dette i kapittel 4.

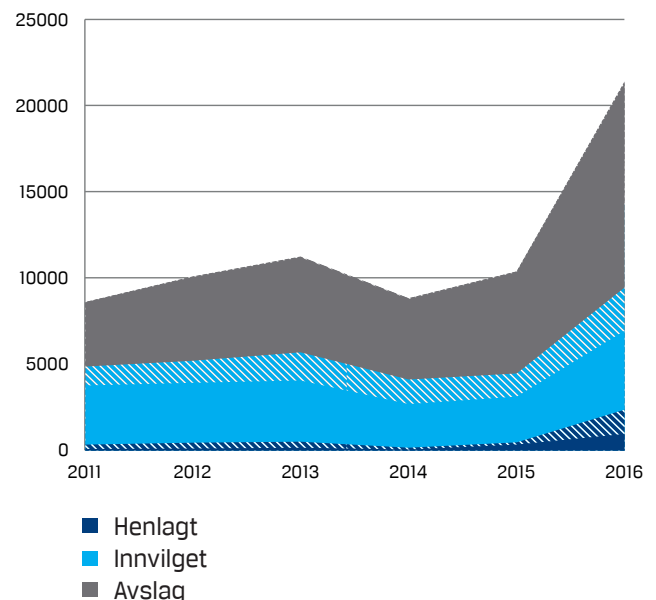
Figur 8 viser saksutfall av det nyeste asylvedtaket fra UDI per år for både forsvunne personer og personer som enten bor på kjent adresse eller som har reist ut med henholdsvis kjent og ukjent oppholdssted. De heldekkende feltene angir personer som hadde kjent adresse ved utgangen av 2016, mens de mønstrede feltene angir personer med ukjent adresse. Denne figuren viser at det også over tid hovedsakelig er personer med avslag som forsvinner. Det bemerkes særlig at kun 2 % av personene med ukjent oppholdssted hadde fått innvilget opphold i sitt nyeste UDI-vedtak.

Blant søkere med henlagt sak har det i perioden 2011-2015 vært jevnt få forsvinninger, men en økning fra 2015-2016. Økningen henger trolig sammen med de høye ankomstene høsten 2015, som resulterte i et økt antall forsvinninger i 2016, ettersom asylsøknader ofte blir henlagt hvis søkeren forsvinner.

Figur 8. Prosentmessig forsvinninger per saksprosedyre 2011-2016



Figur 9. Personer med ukjent og kjent adresse per saksutfall 2011-2016



NASJONALITET

Tidligere studier og forvaltningsrapporter har påpekt at asylsøkere av samme nasjonalitet i større grad har likt handlingsmønster og at nasjonalitet derfor er en viktig indikator for hvilke valg asylsøkere foretar seg med tanke på retur og forsvinning.⁴ Fordi asylsøkere som forsvinner i all hovedsak er personer som har fått avslag eller henlagt søknad om opphold, vil dette delkapitlet se på statistikken for asylsøkere som fikk avslag eller henlagt saken sin.

Figurene 10 og 11 viser oppholdssted for de 20 mest tallrike folkegruppene som bodde på mottak i perioden 2011-2016. Som figur 10 illustrerer utgjør Afghanistan, Somalia, Irak, Syria og Pakistan de fem største nasjonalitetene blant asylsøkere som forsvant. Med unntak for Pakistan sammenfaller disse med de største nasjonalitetene som fikk vedtak i perioden 2011-2016 og det er derfor naturlig at de også har høye forekomster av forsvunne personer.

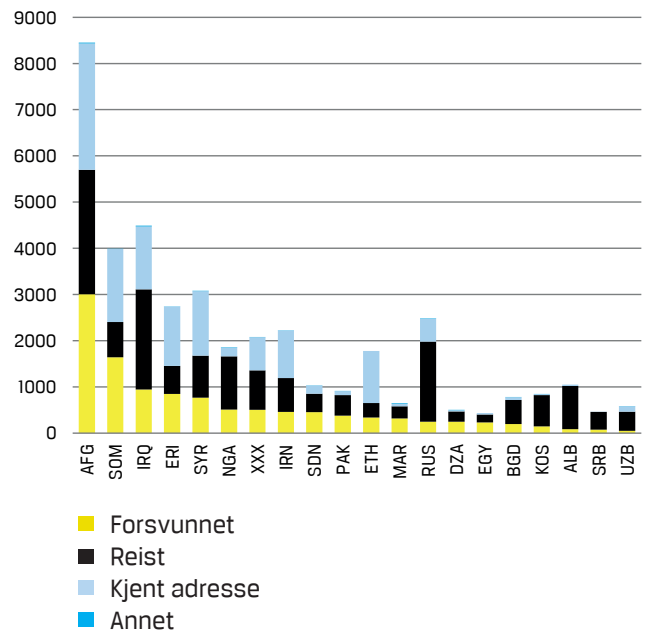
Den prosentmessige fordelingen i figur 11 bruker de samme tallene som i figur 10, og viser at afghanere ikke skiller seg fra andre folkegrupper. Sammenlignet med sine landsmenn forsvinner størst andel av Sudan og Egypt i tillegg til Somalia. Nasjonaliteter som blir behandlet etter hurtigprosedyre ligger lavt på forsvinningsstatistikken (Russland, Albania, Kosovo og Serbia).

Figuren viser at nabolandene Sudan og Egypt samt Afghanistan og Pakistan har tilsvarende forsvinningsmønster. Samtidig har disse nabolandene ulike muligheter for tvangsretur og svært forskjellig andel avslag på søknader om opphold. Dette kan tyde på at forsvinninger for noen av nasjonalitetene kan ha andre grunner enn saksutfall og risiko for tvangsretur, for eksempel bedre muligheter til å få opphold eller finne arbeid i andre europeiske land.

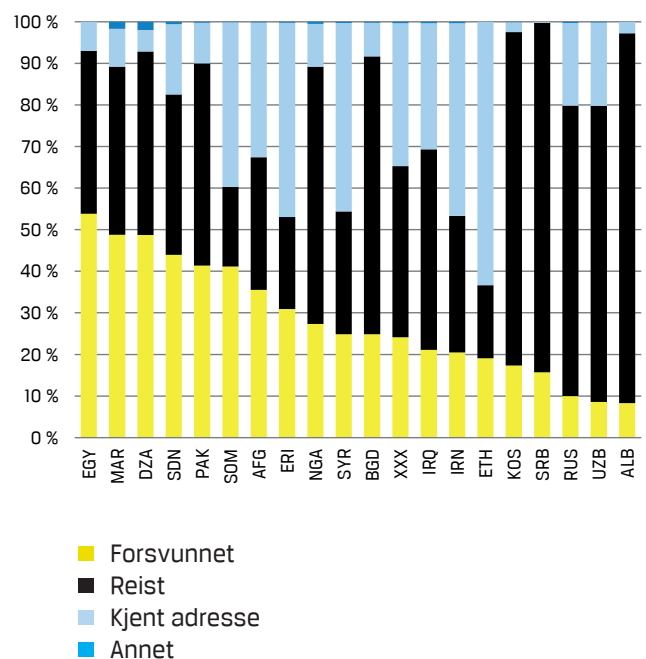
Generelt kommer personer som fortsatt bor på mottak fra land som Norge ikke tvangsreturnerer tidligere asylsøkere til, enten fordi vedkommende er vernet mot utsendelse eller fordi mottakerlandet ikke aksepterer retur av egne borgere.

Funnene basert på uttrekk fra UDB samsvarer med oppgitte grunner for forsvinning som utdypes nærmere i kapittel 4. For eksempel er det interessant at så mange syvrere forsvinner i så stor grad når de kun tvangsreturneres

Figur 10. Bosted for persner med asylsak per nasjonalitet 2011-2016



Figur 11. Prosentmessig bosted for personer med asylsak per nasjonalitet 2011-2016



4 Se 'Effekten av retur', Institutt for samfunnsforskning (2016).

hvis de har opphold i andre land enn Syria. Som nevnt viser figurene 10 og 11 kun oppholdssted for personer som har fått avslag. Begrunnelsen for å avslå søknader fra syrere kan for eksempel være at de faktisk ikke er fra Syria eller at de kom til Norge via et annet land. For syrere, med opprinnelse og bosted i Syria, har innvilgelsesprosenten vært mellom 95-100 % siden 2012. Det er dermed sannsynlig at syrere med avslag har returnert dit de kom fra (Dubai, Russland m.fl) eller reist til nytt land i Europa.

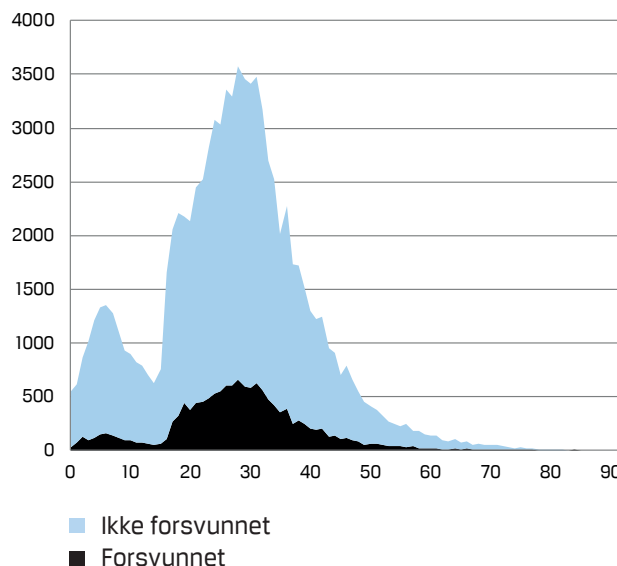
Flere kilder trekker frem betydningen av diaspora for både å kunne overleve i Norge, men også for å leve i Europa. Eksempelvis er det kjent at somaliere har stor diaspora i Norge, og det samsvarer godt med at det er så mange somaliere som velger å bo på privat adresse. PU utelukker ikke sannsynligheten for at somaliere som forsvinner reiser til andre diaspora i Europa. Andre nasjonaliteter som har relativt store diaspora i Norge er Pakistan, Afghanistan, Nigeria, Syria og Irak. Nesten halvparten av pakistanere er forsvunnet, mens en tilnærmet lik andel afghanere er enten boende i asylmottak eller uttransportert. Mange nigerianere har enten forsvunnet eller blitt uttransportert. Hoveddelen av syrere er enten forsvunnet eller bor i asylmottak og for irakere har 32 % søkt assistert frivillig retur mens 21 % er forsvunnet.

Blant asylsøkere med Dublin-prosedyre, er det nesten ingen som bor på kjente adresser. Status for de aller fleste er enten at de har reist ut av landet ved å bli uttransportert eller benyttet assistert frivillig retur til hjemlandet, eller at de har forsvunnet. Nasjonaliteter som Russland, Albania, Kosovo og Serbia som blir behandlet etter hurtigprosedyre, ligger lavt på forsvinningsstatistikken sannsynligvis fordi den raske saksbehandlingen gjør at de ikke får mulighet til å forsvinne. For eksempel Eritrea og Somalia, som tilhører nasjonaliteter som enten får opphold i Norge eller uttransporteres, forsvinner noe oftere enn andre. For Dublinsaker er det ikke noen mønstre som utmerker seg. Dette kan tyde på at nasjonalitet ikke er så viktig i Dublin-saker, men heller i hvilke Dublin-land søkerne har vært registrert i og eventuelt kan returneres til. Sammenhengen mellom Dublin-prosedyre og forsvinninger ble undersøkt nærmere over i 3.1.

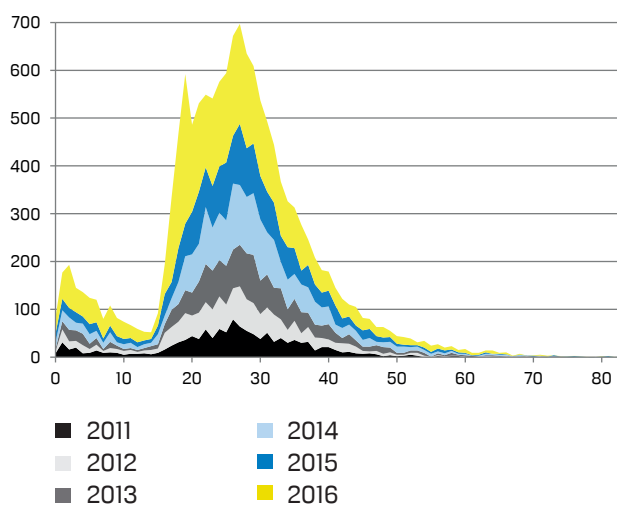
ALDER

Mønsteret i alder for de som forsvinner tilsvarende de som ikke forsvinner. Dette kan tyde på at den gruppen som forsvinner ikke skiller seg fra gruppen som ikke

Figur 12. Personer på kjent adresse og forsvunne personer fordelt på alder



Figur 13. Forsvunne personer fordelt på alder det året de forsvant



forsvinner, og at alder har lite å si. Drivkrefter som avslag og frykt for uttransport vil være sterkere. Samtidig er det naturlig å anta at det blant den gruppen som får avslag og frykter å bli uttransportert, vil være lettere for eksempelvis en mannlig, enslig asylsøker på ca. 30 år forsvinne enn andre aldersgrupper.

Hoveddelen av de som forsvinner er mellom 17 og 35 år gamle. Det fremstår som at det er få barn som forsvinner sammen med foreldrene sine. I alderssjiktet 12 – 17 år utgjør de forsvunnede barna 10 % av samme aldersgruppe som ikke forsvinner. Antallet forsvinninger begynner å stige fra 17 år.

Alder ved forsvinning fordelt på år viser imidlertid en trend fra 2016 at flere barn og unge personer forsvinner. For 2016 begynner forsvinningene å stige fra 14-årsalderen med et første toppunkt ved 18 år og en mindre topp ved 26 år. Gjennomsnittsalderen for personer som forsvinner har sunket fra 28 til 25 år i perioden 2011-2016.

FAMILIESTATUS

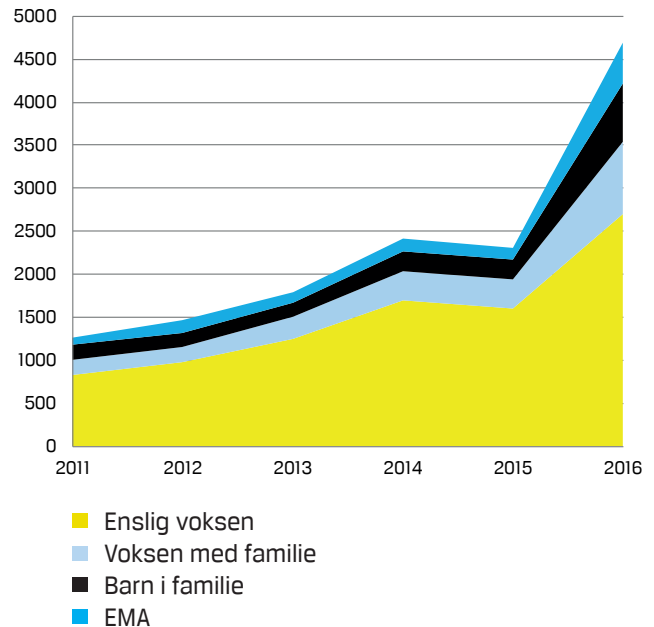
Figur 14 viser familiesituasjonen for asylsøkere som forsvinner. Generelt er det over dobbelt så mange voksne enslige som forsvinner sammenlignet med andre grupper. Voksne enslige utgjør 65 % av de som forsvinner mens de andre gruppene varierer fra 8 % for EMA til 15 % for voksne med familie.

Fra datauttrekket fremkommer det klare trekk for hvilken familiestatus de som forsvinner har. Enslige voksne har forsvunnet i størst grad etter de høye ankomstene høsten 2015, men figur 14 viser også at det har forsvunnet relativt flere i hver gruppe i 2016.

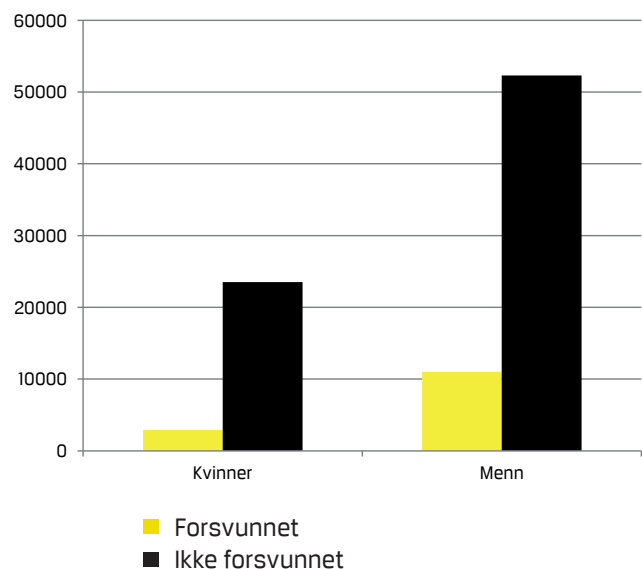
KJØNN

Figur 15 viser forsvunnede asylsøkere fordelt på kjønn. Forsvinningsandelen for menn er på 17 % sammenlignet med 11 % for kvinner. Utlendingsforvaltningen har i større grad vært bekymret for forsvinninger blant menn og mange av tiltakene for å forhindre forsvinninger er rettet mot menn. Figuren viser imidlertid at også kvinner forsvinner og i større antall enn tidligere antatt.

Figur 14. Familiesituasjonen for forsvunne asylsøkere



Figur 15. Forsvunne asylsøkere fordelt på kjønn



4

GRUNNER TIL FORSVINNING

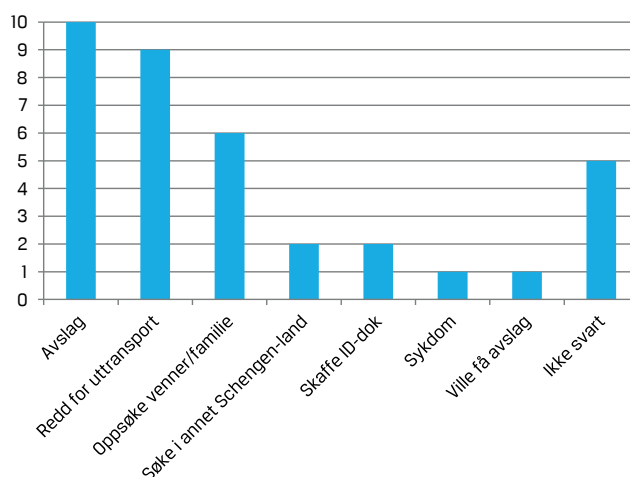
PU sine ulike kilder illustrerer et komplekst årsaksbilde som tilsier at svært mange forskjellige faktorer påvirker asylsøkeres beslutning om å forsvinne. Hovedgrunnene til forsvinninger er avslag på søknad om beskyttelse og risiko for utsendelse. I tillegg er mulighetene og håpet om å få opphold i andre europeiske land en drivkraft til å forsvinne for personer som har fått avslag på søknad om opphold.

Hvilke personer som forsvinner som gjennomgått i kapittel 3 gir visse indikasjoner på årsaker til forsvinning. En av de klareste trendene er at det først og fremst er personer med avslag og henlagt sak som forsvinner. Avslag på asylsøknad betyr i utgangspunktet at søker ikke har en fremtid i Norge, og andre kilder bekrefter at dette er en av hovedgrunnene til forsvinning.

At mange personer med avslag fortsatt blir på kjente adresser etter å ha fått avslag eller henlagt sak tilsier også at det å få avslag ikke er nok. Et bredt utvalg av kilder PU har snakket med omtaler frykten for å bli sendt ut av Norge, som hovedgrunn til hvorfor personer forsvinner fra kjent adresse i Norge. Dette tilsier at avslag ikke er tilstrekkelig grunn til å forsvinne for enkelte nasjonalitetsgrupper. I 'Effekten av retur'-rapporten fant Oslo Economics at gjennomførte tvangsreturer økte sannsynligheten for forsvinninger.⁵ Dette kan tilsi at for mange er det avgjørende spørsmålet om personen risikerer å tvangsreturneres. Både mottaksapparat og kontrollmyndigheter observerer at rykter om uttransport er utbredt og at det blant søkere på asylmottak generelt snakkes mye om utfall av asylsøknaden og uttransport.

Ulike kilder PU har snakket med påpeker at en annen grunn til forsvinninger er at søkere med avslag forsvinner for å skaffe seg oppholdstillatelse i et annet europeisk land. Flere ulike kilder har inntrykk av at mange tidligere søkere opplever det som uaktuelt å reise til hjemland og at mange reiser med en forventning om at andre europeiske land vil være mer liberale enn Norge. Kontrollmyndigheter støter på tidligere asylsøkere i Norge med avslag, som har fått innvilget tillatelse i for eksempel Italia eller Tyskland, gjerne på en annen identitet, noe som kan indikere at det er til dels stor rotasjon av migranter og asylsøkere i Europa.

Figur 16. Oppgitt forsvinningsgrunn fra intervju med 40 asylsøkere returnert via Dublin-samarbeidet



5 Se 'Effekten av retur', Oslo Economics (2016).

Asylsøkere kan være godt orientert om muligheter for å få opphold i andre land i Europa fordi de har tilgang til internett og korrekte rykter, eller de kan også bli feilinformert. De snakker med hverandre og vet hvor det er best å reise.

PUs kilder indikerer også at personlige drivkrefter kan påvirke asylsøkerens adferd med tanke på forsvinning. Blant disse er familiens forventninger til asylsøkeren, som kan medføre at retur til hjemlandet ikke er et reelt alternativ. Enkelte søkere kan være forsørgere for barn og ektefelle i hjemlandet eller har forpliktelser til storfamilien. Ulike humanitære organisasjoner har også inntrykk av at selv om søkeren ikke fyller vilkårene for å få oppholdstillatelse i henhold til flyktningkonvensjonen, så kan personen selv føle en stor personlig frykt og frykt for enkelte kulturelle forhold i hjemlandet, som kan være en av flere grunner til at søkeren reiste fra hjemlandet til Europa. Kulturelle forhold kan for eksempel være at ugifte kvinner ikke kan klare seg alene i hjemlandet, at personer som har konvertert eller har homoseksuell legning føler frykt for å reise hjem. Personlige forhold kan være nabokonflikter, drapstrusler og et utall andre personlige grunner.

En mulig drivfaktor for forsvinninger kan være at enkelte søkere har opparbeidet seg gjeld allerede ved ankomst og derfor har behov for å skaffe seg et inntektsgrunnlag relativt raskt. Arbeidsforhold som for nordmenn kan virke uakseptable, kan for en søker fra et tredjeland anses som bedre enn alternativene i hjemlandet. For søkere som ikke finner arbeid i Norge kan derfor søken etter arbeid og bolig i andre land i Europa være en driver for forsvinning. PUs kilder har ulike oppfatninger om hvor enkelt det er å skaffe seg svart arbeid i Norge. Enkelte har inntrykk av at det er gode muligheter for svart arbeid i Norge, mens andre har inntrykk av at flere forsvunnede lever på bistand fra andre eller har forlatt landet grunnet høyt kontrollnivå.

Mens mange asylsøkere tar egne valg om å forsvinne, erfarer PU at enkelte grupper er mer tvunget til å forsvinne fra kjent adresse, for eksempel nigerianske prostituerte kvinner under kontroll av organiserte kriminelle bakmenn. PU har tidligere uttransportert svært mange nigerianere og vestafrikanere. I gatebildet i dag er nigerianske prostituerte nærmest borte. I utgangspunktet har personer som har vært utsatt for menneskehandel mulighet til å søke asyl og refleksjonsperiode. PUs kilder beskriver imidlertid hvordan bakmenn flytter de prostituerte til nye lokasjoner i Europa for å holde på kontrollen over de prostituerte. Generelt har PUs kilder tegnet et bilde av meget godt organiserte kriminelle trafficking-nettverk som går langt for å beholde

kontrollen over de prostituerte og som raskt tilpasser seg myndighetenes kontroll og bistand til prostituerte.

For eksempel brukes trusler mot familie og barn i hjemlandet som pressmiddel for å tvinge den prostituerte til å etterkomme bakmennenes ønsker. De prostituerte kan også ha tunge forsørgelsesbyrder for familien i hjemlandet og familien ønsker ikke nødvendigvis at denne inntekten skal opphøre. PU har inntrykk av at forsvinninger av prostituerte først og fremst skyldes at bakmenn tjener mer på at de prostituerte er andre steder i Europa, enn midlertidig.

PUs kilder påpeker også at individuelle forhold for den enkelte søker som tilpasningsproblemer, rastløshet, misnøye eller konflikt med andre beboere kan være årsaker til at både enslig mindreårige og voksne asylsøkere velger å forlate asylmottak uten å oppgi ny adresse. En kilde har inntrykk av at asylsøkere på asylmottak føler seg pasifisert, og at asylmottaket er et sted en bare "spiser og sover". De fleste har et utpreget ønske om å komme seg til sentraliserte strøk, særlig Oslo.

Enkelte humanitære organisasjoner PU har snakket med relaterer forsvinning fra kjent adresse til at helsetilbud er viktig for en større gruppe asylsøkere med avslag på søknaden sin. Tilbud som Helsenteret for papirløse migranter, som både ligger i Bergen og Oslo, kan være grunn til at forsvunnede asylsøkere reiser til disse byene, men kildene knytter ikke dette til om søkerne er forsvunnet fra asylmottak kun for en periode for å oppsøke helsetilbud, eller om søkerne er forsvunnet for godt fra kjent adresse.

Basert på ulike kilder antar PU at eventuelle dårlige forhold på asylmottak ikke utelukkende fører til forsvinninger og ikke trenger å være en avgjørende faktor for forsvinning. Årsaksbildet er mer komplekst og forhold på asylmottak kan ikke alene svare ut dette. Det er rimelig å anta at det er personlig vanskelig å bo på asylmottak over lengre tid og særskilt for personer som får avslag på søknaden. Sammenstilt med andre drivere for forsvinning er bildet mer nyansert.

5

HVORDAN FORSVINNER ASYLSØKERE?

Tilgjengelighet og pris er avgjørende for hvilket transportmiddel forsvunne asylsøkere benytter. Det fremstår som lite sannsynlig at utlendingsmyndighetene blir varslet om en forsvinning i forkant, og analyser fra ulike kilder tilsier at asylsøkere i varierende grad får bistand til reisen innad og ut av Norge.

REISEMIDDEL

PU's vurdering av ulike kilder tilsier at asylsøkere benytter fortrinnsvis buss hyppigst fordi dette er billigste og mest tilgjengelige transportmiddel uten kontroll av id-dokumenter og muligheter for kontant betaling. Tog benyttes også i utbredt grad. I tillegg er privat bil aktuelt dersom det er tilgjengelig. Av geografiske hensyn har enkelte behov for å benytte seg av båt fra et sted til et annet i Norge, men dette gjelder et fåtall. Valg av transportmiddel avhenger av økonomiske midler samt nettverk den enkelte asylsøker har tilgjengelig.

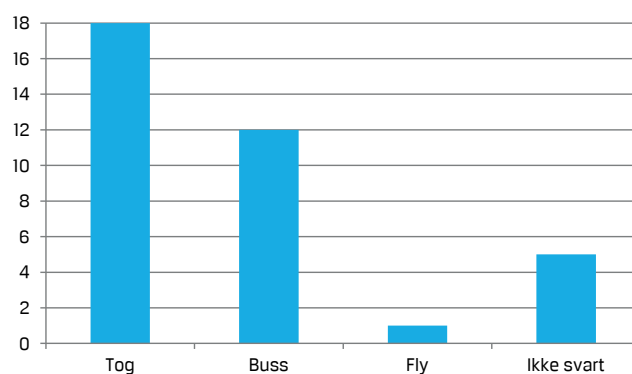
Kontrollmyndighetene har en generell oppfatning om at de som forsvinner fra asylmottak først reiser inn til de store byene før de reiser ut av landet. Ofte får de hjelp til den videre reisen ut av Norge. Dette dreier seg oftest om bussbilletter eller togbilletter, slik at en faktisk kan reise.

Gjennomgående forteller flere kilder at søkere som forsvinner ikke meddeler ansatte ved asylmottakene at de kommer til å dra, og de er sjeldent i kontakt med ansatte ved asylmottakene etter at de har dratt. Informasjonen om at de har dratt kommer først og fremst via andre beboere og asylmottakets jevnlig oversikt over egne beboere, for eksempel når søkere ikke dukker opp til basisutbetalingene.

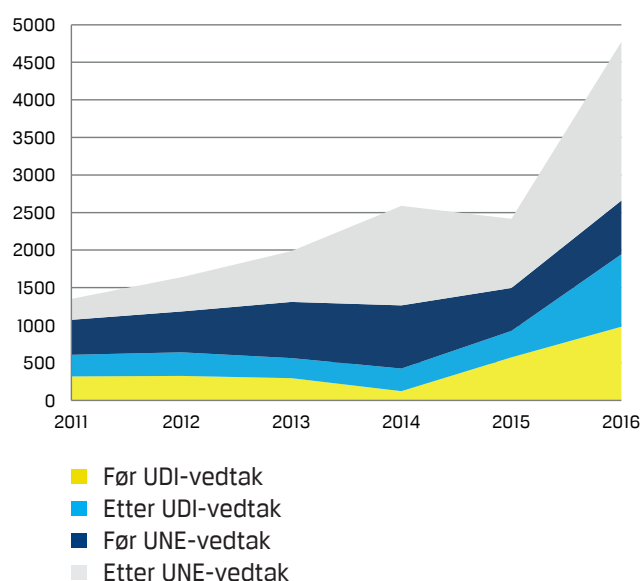
TIDSPUNKT FOR FORSVINNING

Funn i denne rapporten viser at mange forsvinner fra kjent adresse mens de venter på enten vedtak fra UDI eller beslutning fra UNE. Den største andelen, som ikke klager forsvinner etter vedtaket om avslag fra UDI, mens nesten tilsvarende andel forsvinner raskt etter at UNE har opprettholdt UDIs vedtak om avslag. Når det gjelder hvordan forsvunne velger transportmiddel

Figur 17. Oppgitt transportmiddel på reisen ut av Norge fra intervju med 40 asylsøkere returnert via Dublin-samarbeidet



Figur 18. Forsvinninger per vedtaksstatus, 2011-2016



avhenger det av økonomiske midler og nettverk den enkelte asylsøker har. Typisk velger de busser og tog på reise innad i Norge og ut av Norge, ettersom det er stor tilgjengelighet og rimelige priser.

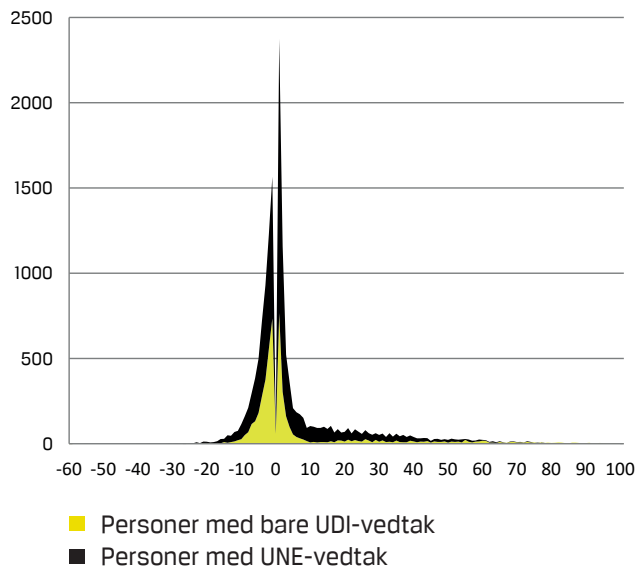
Figur 18 viser at mange forsvinner før de mottar svar på asylsøknaden sin. Ca. 18 % av forsvinningene forekommer før søker har mottatt asylvedtaket sitt fra UDI. Henholdsvis forsvinner ca. 43 % etter UDI-vedtaket, og ca. 39 % forsvinner etter at de har mottatt svar på klage fra UNE. Figuren viser at antallet som forsvinner etter første og andre asylvedtak er svært likt i antall.

Overraskende mange forsvinner før de mottar svar på asylsøknaden sin. En nærmere gjennomgang av de som forsvinner før UDI-vedtaket viser at størstedelen av de som forsvinner tilhører nasjonaliteter som sjeldent får innvilget asyl.

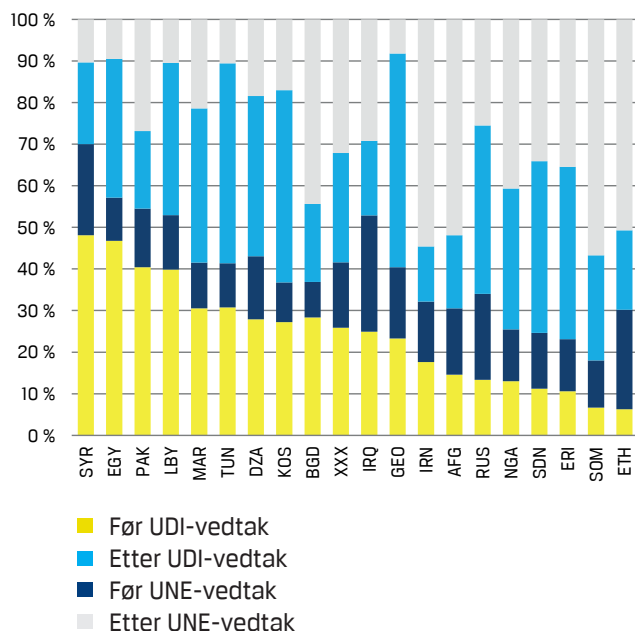
Figur 19 angir tidspunkt for forsvinning, hvor nullpunktet er henholdsvis UDIs asylvedtak og UNEs vedtak (både etter klage og omgjøringsanmodning). Søkere som har fremmet klage til UNE er ikke inkludert i figuren. Figuren viser at 14 % forsvinner i løpet av en måned før asylvedtaket fra UDI og 15 % forsvinner i løpet av fire uker etter asylvedtaket. I denne sammenheng tar ikke data høyde for hvor lenge søkere har ventet på vedtaket. 61 % venter ikke på avgjørelsen til UNE og forsvinner før UNE vedtaket. 17 % forsvinner innen en måned UNE vedtaket. Samlet venter ca. 39 % på avgjørelsen til UNE.

Figur 20 viser de 20 største nasjonalitetsgruppene i absolutte tall som forsvinner før UDI-vedtak fordelt på prosentmessig forsvinning. På topp 5 ligger fire nordafrikanske nasjonaliteter som sjeldent får innvilget asylsøknad. Utlendingsforvaltningen har inntrykk av at afghanere forsvinner før vedtak i mye større grad enn andre nasjonaliteter. Det er derfor overraskende at en så stor andel afghanere forsvinner først etter UNE-vedtak. Fra 2014 begynte imidlertid afghanere å forsvinne tidligere, særlig etter negativt UDI-vedtak og før UNE-vedtak.

Figur 19. Tidspunkt for forsvinning i måneder før og etter vedtak



Figur 20. Tidspunkt for forsvinning blant topp 20 nasjonaliteter



6

HVA GJØR DE FORSVUNNE I NORGE?

Nettverk er av stor betydning for muligheten til å oppholde seg i Norge etter forsvinning. Inntrykket er at de som lever i skjul i Norge har familie eller venner som hjelper dem. Utstrakt kontrollvirksomhet i enkelte områder bidrar til at det blir vanskeligere å oppholde seg i Norge etter forsvinning. Personer uten lovlig opphold er sårbare for å bli utnyttet eller utsatt for kriminalitet fordi de ofte har lite nettverk og ikke kan henvende seg til myndighetene i nødsituasjoner. Kartleggingen indikerer imidlertid at det er svært liten andel av forsvunnede asylsøkere som begår kriminelle handlinger i Norge.

Politiet har stor interesse av hva forsvunnede asylsøkere som oppholder seg i landet gjør, og spesielt om og på hvilken måte de er involvert i kriminalitet. Generelt har PUs kilder snakket om to ulike grupper: de som lever i kjente miljø og en mindre gruppe som lever i skjul. Enkelte grupper forsvunnede kan leve i relativt åpne miljø som utlendingsmyndighetene er kjent med blant annet fordi returmulighetene til hjemlandet er vanskelige og verifiseringsarbeidet er krevende. Politiet kjenner til adressen til flere av disse personene eller kan finne ut hvor de oppholder seg. Disse personene har på sett og vis ikke forsvunnet.

BISTAND TIL FRA NETTVERK

Ifølge PUs kilder har nettverk stor betydning for om asylsøkere kan fortsette å bo i Norge etter forsvinning. Inntrykket er at de forsvunnede som blir i Norge har familie eller venner som hjelper dem å overleve eller skaffe seg irregulært arbeid. Nasjonaliteter med store diasporamiljø i Norge vil da ha større mulighet til å oppholde seg i landet. Det kan være krevende å oppholde seg ulovlig i landet, men det kan se ut til at gruppen tilpasser seg ved å arbeide i områder hvor det er mindre sjanse for kontroller eventuelt ved å reise til andre land i Europa der det er lettere å få irregulært arbeid. Funn fra kartleggingen viser at det er svært liten andel av forsvunnede asylsøkere som begår kriminelle handlinger i Norge.

Flere kilder melder at det er spesielt utfordrende å leve uten opphold i Norge fordi disse personene er utestengt fra samfunnet i den forstand at de ikke har mulighet til å arbeide. Flere humanitære organisasjoner hevder at det er overraskende få som overlever på ulovlig arbeid. De fleste av deres brukere søker tilflukt hos venner, familie eller bekjente av samme nasjonalitet. I noen tilfeller

kan dette være et steg på veien til de har skaffet seg en irregulær jobb og kan leie leilighet.

FORM OG OMFANG AV KRIMINALITET

I forbindelse med kartleggingen av 750 forsvunnede asylsøkere registrerte PU også hva slags kriminalitet asylsøkerne hadde vært involvert i. Kartleggingen viste at kun 42 asylsøkere var straffet, og ytterligere 10 søkere hadde vært siktet for straffbare forhold, se Figur 21. Hvilke kriminalitetsutfordringer forsvunnede asylsøkere kan involveres i skiller ikke mellom forholdet begått før og etter forsvinningsdatoen. Merk at noen av personene er siktet for flere forhold og antallet straffet i grafen er dermed høyere enn antallet gjerningspersoner. Figuren viser at flest er straffet for vinningskriminalitet og narkotika. Vold kommer på tredje plass av forhold forsvunnede er straffet for.

Antallet på 42 personer av utvalget på 750 tilsier at det er lite kriminalitet blant gruppen forsvunnede asylsøkere. Utlendingsforvaltningen er godt kjent med det åpne rusmiljøet. De siste årene har personer i det åpne rusmiljøet i Oslo stort sett komme fra nordafrikanske land, men andelen nordafrikanere som er pågrepet har ifølge rapporten gått ned. Dette kan skyldes en forbedring av kontrollvirksomhet og oppfølging av utlendingsavdelingen i Oslo PD og PU.

Et klart mønster er at land med vanskelige returmuligheter topper statistikken, se figur 22. Blant de straffede i kartleggingen gjenfinner PU personer av nordafrikansk nasjonalitet, i tillegg til andre land med utfordrende returforutsetninger.

ARBEIDSKRIMINALITET

Søkere er opptatt av å skaffe seg oppholdstillatelse for å kunne arbeide uavhengig av hvilket europeisk land som har gitt en oppholdstillatelse. Dersom det er umulig å skaffe seg en oppholdstillatelse i Europa, vil det ulovlige arbeidsmarkedet fremstå som eneste alternative. Det irregulære arbeidsmarkedet domineres av personer fra Øst-Europa og er derfor ikke spesielt attraktivt for tidligere asylsøkere. Kilder innen politiet hevder imidlertid at det er gode muligheter for ulovlig arbeid i Norge, og at forvunnede asylsøkere tilpasser seg ved å unngå sentrum i frykt for kontroller og jobber ulovlig om natten. Ingen av kildene kan si noe om omfanget av irregulært arbeid blant denne gruppen. Et politidistrikt observerer en nedgang i personer som blir påruffet i ulovlig arbeid, og mener basert på erfaring at utlendinger uten lovlig opphold i hovedsak er involvert i vinning og narkotikakriminalitet. Utlendingsenheten har hyppige kontroller i bransjer som er kjent for å benytte ulovlig arbeidskraft. I den senere tid har de møtt færre personer som har forsvunnet og det kan være resultat av dette.

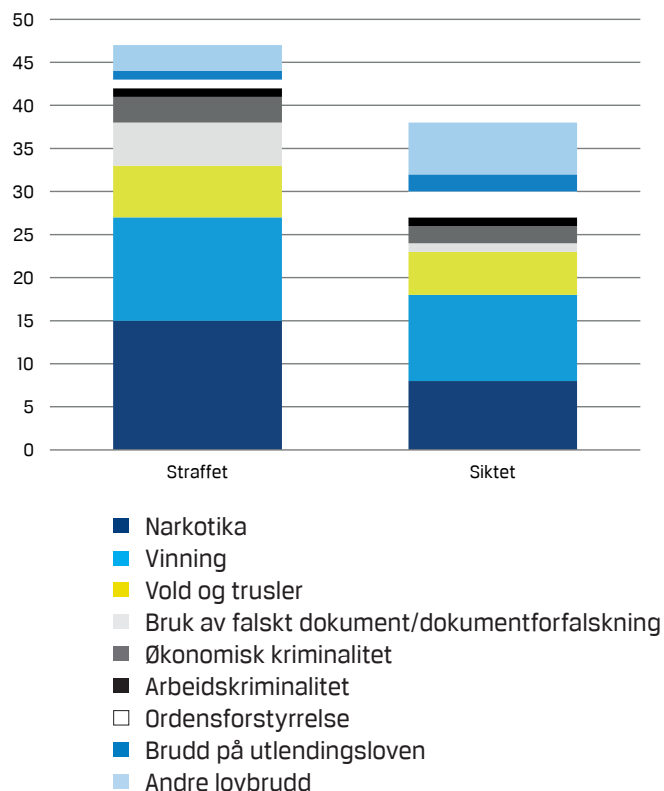
SÅRBARHET OG UTNYTTELSE

Alle kildene PU har snakket med omtaler gruppen forsvunnede med ulovlig opphold som sårbare for utnyttelse. Innen denne gruppen er det igjen enkelt personer og grupper som er enda mer sårbare enn de andre, hvor barn og kvinner fremstår som særlig sårbare. En humanitær organisasjon opplever også at menn i 20-40 års alderen er i posisjon hvor de lett kan utnyttes. En del menn har forsørgeransvar i hjemlandet. Forpliktelser til hjemlandet kan også gjøre denne gruppen sårbare, og kan holde dem i Norge og i irregulære arbeidsforhold under dårlige forhold.

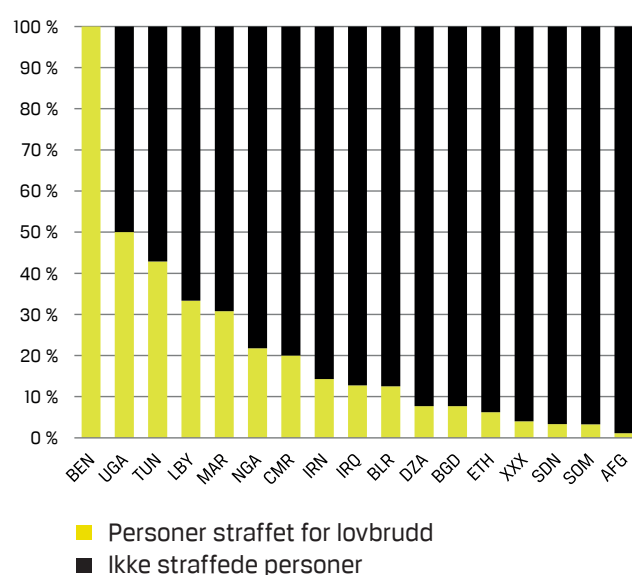
Flere kilder melder om slavelignende arbeidsforhold som ikke nødvendigvis kan anses som menneskehandel, men likevel er en form for utnyttelse. Irregulær arbeidskraft kan oppleve å ikke få betalingen de er lovet for arbeidet de har utført uten at de kan gjøre noe med det. Politiet har imidlertid ikke inntrykk av at forsvunnede nødvendigvis tvinges til å arbeide ulovlig. I stedet kan de se på arbeidet som en mulighet og akseptere selv særdeles dårlige arbeidsforhold.

Forsvunnede asylsøkere uten lovlig opphold fremstår som særlig sårbare for rekruttering til kriminalitet. De faller utenfor sentrale arenaer som skole, arbeidsliv og fritidsaktiviteter. Over tid vil det virke belastende, noe som kan lede asylsøkeren til kriminalitet. Enkelte

Figur 21. Antall straffet og siktet av forsvunnede og typen kriminalitet



Figur 22. Nasjonalitet av de forsvunnede, straffet for lovbrudd og ikke straffet



av asylsøkerne som kommer til Norge kan ha vært på reise over tid og mange kan være i en situasjon der de skylder penger eller tjenester til menneskesmuglere. På reisen kan de ha inngått ulike nettverksforbindelser med koblinger til kriminelle miljø, eller de kan sitte fast i destruktive relasjoner fra opprinnelsesland eller de har inngått dårlige relasjoner på mottak. Forbindelser til kriminelle miljø antas å være en drivkraft som forsterker muligheten for at asylsøkere som forsvinner blir offer for eller gjerningsperson i kriminalitet. Et politidistrikt rapporterer at modus for nigerianske prostituerte er at kvinnene blir påtruffet med oppholdstillatelse fra et annet Schengenland og pass, og at disse ikke søker asyl fordi de ikke ønsker å komme inn i asylsystemet.

Enslige mindreårige asylsøkere er trolig spesielt utsatt for forsøk på rekruttering til kriminalitet av personer som virker tillitvekkende. De skylder penger eller tjenester til bakmenn i forbindelse med reisen til Norge, eller de har forventninger om at de skal kunne bidra til familiens inntekt i hjemlandet. Kvinner kan være utsatt for og/eller tvinges til prostitusjon allerede i hjemlandet, på reisen til Europa eller i Norge. Gruppen av prostituerte er sammensatt ettersom enkelte reiser fra hjemlandet for å selge sex, og søker i visse tilfeller asyl kun ved påtreff av politiet. Motivasjonen for å søke asyl er i disse tilfellene ikke nødvendigvis et beskyttelsesbehov, men heller en måte å oppholde seg lovlig i Norge for en periode eller for å søke hjelp til å komme seg ut av bakmennenes makt ved å benytte seg av refleksjonsperioden. Andre kan bli tvunget til prostitusjon underveis på reisen til Europa eller mens de er i Norge som asylsøkere. Det er ikke nødvendigvis slik at ofre for menneskehandel ser på seg selv som ofre.

Flere kilder knytter sårbare grupper sammen med tilgang på korrekt informasjon og hvem disse stoler på og mottar informasjon fra. Det er et inntrykk fra flere at asylsøkere generelt blir feilinformert fra flere hold for eksempel av hjelpere, menneskesmuglere og rykter, men også personer som aktivt villeder, og da kanskje spesielt et bakmannsapparat som har alt å vinne på å ha kontroll. Flere kilder som arbeider med prostituerte opplever en sterk nedgang i antall nigerianske kvinner. De har opplysninger, at kvinnene for tiden har reist videre til andre land i Europa. Bakmannsapparatet for prostitusjon responderer veldig smidig og godt på myndighetsapparatet, og dirigerer kvinnene mellom ulike land i Europa. Mange av kildene deler inntrykk om at de prostituerte benyttes som multi-kriminelle og at de også brukes til å frakte penger og narkotika mellom land i Europa. Det er videre et felles inntrykk fra flere humanitære organisasjoner at det er for skamfullt for

kvinnene å reise hjem, at mange har brutt med familien og er alene. Dette gjør disse kvinnene svært utsatt for re-trafficking. En kilde opplever at gruppen nigerianske kvinner blir yngre og yngre, og er på grensen til å være mindreårige. Disse har ikke papirer og kan like gjerne være mindreårige som overårige. Disse kvinnene/jentene oppleves som spesielt sårbare for utnyttelse ettersom hjelpeapparatet har problemer med å nå ut til dem. De oppleves som veldig styrt av bakmannsapparatet, og ønsker ikke hjelp.

Kilder prosjektet har kontaktet viser til at ekstrem islamisme i Norge er et multi-etnisk fenomen, preget av unge menn med lav utdanning, mye kriminalitet og løs tilknytning til arbeidslivet. Tidligere asylsøkere som lever i skjul for myndighetene kan ha noen av de samme karakteristikkene og vil således kunne være sårbare for radikaliserings. Også her vil det være individuelle variasjoner, bl. a. på landbakgrunn og sosioøkonomiske forhold.

Det kan være personer blant asylsøkerne som forfekter ekstreme ideologier og som kan bidra til radikaliserings. Det vurderes som bekymringsfullt dersom personer som kan knyttes til ekstremisme driver oppsøkende virksomhet overfor asylsøkere. Kildene er imidlertid på ingen måte enig om utbredelsen av religiøs radikaliserings blant forsvunnede asylsøkere. En kilde har ingen eksempler på asylsøkere som har blitt radikaliseret og kjenner heller ikke til at det skal finnes et konkret apparat som bevisst oppsøker asylsøkere og radikaliserer disse. Andre kilder kjenner imidlertid til enkeltepisoder og hevder det ikke er tvil om at det finnes forsvunnede asylsøkere som i dag befinner seg i radikale miljøer i Norge.

7

FREMTIDSSCENARIOER

Prosjektet har identifisert mange ulike faktorer som påvirker om asylsøkere forsvinner eller ikke. Disse inkluderer: avslag på søknad om opphold og frykt for uttransport, bistand fra nettverk, informasjonsflyt, mobilitet mellom europeiske land. Generelt fremstår det som sannsynlig at asylsøkere med avslag i Norge også i fremtiden vil agere for å unngå å returnere til hjemland. Frykten for retur er en så sterk drivkraft at denne faktoren sannsynligvis vil påvirke forsvinninger i all overskuelig fremtid.

Hvordan forsvinninger kommer til å utvikle seg i fremtiden er derfor avhengig av premissene for disse faktorene:

- Hvor mange vil få avslag på søknad om opphold i fremtiden?
- Hvor effektive vil politiet være i returarbeidet?
- Hvordan vil kontrollnivået se ut?
- Hvordan vil mobiliteten mellom andre europeiske land være?
- Hvor mange asylsøkere vil få opphold i andre europeiske land?
- Hvordan kommer asylpolitikken i andre europeiske land til å se ut i fremtiden?

På grunn av den stor migrasjonsstrømmen høsten 2015 og PUs erfaringer med økende sekundærankomster fremstår det som sannsynlig at sekundærmigrasjon til Norge vil øke i en periode på 3-10 år. Migranter viser at de er kapable til å bevege seg mellom land i Europa, og sekundærbevegelsen er stor. Et hovedfunn i denne rapporten viser at hoveddelen av forsvunne har reist ut av Norge og til andre europeiske land. Dette indikerer ikke at disse menneskene ikke kan returnere til Norge på et tidspunkt, enten med oppholdstillatelse fra et annet europeisk land, eller uten gyldig opphold. Ulike kilder PU har snakket med og innhentet opplysninger fra er av den oppfatning at det fremstår som uaktuelt for de fleste migranter å returnere til hjemlandet sitt. De har ofret for mye ved å komme til Europa, og fordi forskjell mellom levestandard i Europa og hjemlandet er så voldsom er det på mange måter et bedre liv å leve i Europa. Likeledes vil det norske arbeidsmarkedet, både lovlig og ulovlig arbeid, samt det norske velferdsnivået alltid

være en pull-faktor. I dag er det et høyt kontrollnivå og innstramninger i regelverk som begrenser ankomstbildet til Norge, men hva skjer dersom kontrollnivå lempes på?

Flere av kildene forteller om påtreff av tidligere asylsøkere som har returnert til Norge med oppholdstillatelse fra andre land i Europa, typisk Italia. Disse personene kan arbeide i Norge lovlig som EØS-borgere når de blir statsborgere av et EØS-land, men hvor sikre kan norske myndigheter være på at identitetene til disse personene er korrekt? Norsk politi ser allerede i dag utfordringer som knytter seg til unndragelse av skatt dersom EØS-borgeren ikke registrere seg for å legalisere oppholdet i Norge. Når en person først har ankommet Europa er det også et stort marked for å kjøpe seg falske dokumenter, og disse personene kan også søke til Norge for arbeid. Allerede er det en stor europeisk utfordring som knytter seg til migranter som har fått avslag på asylsøknad, men som ikke reiser hjem. Prosjektet mener det er like stor sannsynlighet for at disse personene reiser til Norge, som at de ikke gjør det. Kontrollnivå i landet vil være avgjørende her. Dette er migranter som er svært sårbare for utnyttelse av kriminelle, de har ingen rettigheter og hvis de ikke mottar livsoppholdhjelp fra venner og bekjente må de ty til svart arbeid for å overleve. Vil både Norge og Europa oppleve en økning i forsvunne som lever i skyggesamfunn, og hva vil bli status til deres barn?

Uavhengig av antallet migranter som reiser til Europa i fremtiden er det svært sannsynlig at antallet som oppholder seg i Europa uten lovlig opphold eller som arbeider uten tillatelse vil fortsette å holde seg høyt. Det fremstår som lite hensiktsmessig at retur av tidligere asylsøkere med avslag utlukkende tillegges hver enkelt stat. Det er behov for et styrket operativt og digitalt samarbeid mellom land. Det digitale samarbeidet fordrer opptak, lagring og deling av biometriske data, og at rutinene for dette er likt på tvers av sakstyper. Det operative samarbeidet kan være grensekontroll og bistand til europeiske land som ikke evner å returnere alle tredjelandsborgere som oppholder seg ulovlig til hjemlandet.

// Publisert
Juni 2017

// Design og illustrasjoner
PU

//Forsidebilder
LeDi, Morten Normann Almeland,
Andrey Emelyanenko og MintImages
@Shutterstock