

**Flygtningenævnets baggrundsmateriale**

|                                 |                                                                                                              |
|---------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Bilagsnr.:</b>               | <b>267</b>                                                                                                   |
| Land:                           | Syrien                                                                                                       |
| Kilde:                          | Brev fra Det norske Utlendingsdirektoratet til Det norske Justis- og beredskapsdepartementet af 2. maj 2012. |
| Titel:                          | Praksisforeleggelse etter utlendingsloven - utlendingsloven §§ 28, 73 og 76.                                 |
| Udgivet:                        | 2. maj 2012                                                                                                  |
| Optaget på baggrundsmaterialet: | 26. juni 2012                                                                                                |

Justis- og beredskapsdepartementet  
Innvandringsavdelingen  
v/ ekspedisjonssjefen  
Postboks 8005 Dep  
0030 OSLO

Deres ref:

Vår ref: 11/1532-4/GBS

Oslo, 02.05.2012

## **PRAKSISFORELEGGELSE ETTER UTLENDINGSLOVEN - UTLENDINGSLOVEN §§ 28, 73 OG 76**

Utlendingsdirektoratet (UDI) viser til Justis- og politidepartementets (JD) rundskriv [GI-22/2010](#) og 2010, punkt 3 bokstav b) og l) og forelegger med dette forslag til praksisendring for departementets godkjenning. Vi viser også til vårt brev 1. mars 2012 om berestillingen av asylsaksbehandlingen der avslag vil innebære retur til Syria, der det fremgår at vi før 1. mai 2012 vil komme tilbake med en anbefaling med nærmere vurdering av om saksbehandlingen skal gjenopptas, og til departementets svar 30. mars 2012.

I punkt 1 nedenfor oppsummerer vi hovedpunktene i redegjørelsen. I punkt 2 gir vi et sammendrag av hovedpunktene i Landinfos temanotat fra 2. april 2012 "Syria ett år inn i opprøret: Sikkerhet, den humanitære situasjonen og utsatte grupper". Notatet følger vedlagt. I punkt 3 omtaler vi andre lands praksis og i punkt 4 vurderer vi om UDI bør gjenoppta saksbehandlingen. I punkt 5 gjennomgår vi asylpraksis for Syria før sakene ble stilt i bero, og beskriver hvordan praksis vil bli om saksbehandlingen blir gjenopptatt. I punkt 6 har vi forslag til instruks, i punkt 7 blir økonomiske og administrative konsekvenser vurdert og i punkt 8 beskriver vi hvilke saker vi vil behandle i påvente av departementets svar.

### **1. Oppsummering**

På grunn av den urolige, uforutsigbare og uoversiktlige situasjonen i Syria våren 2011, besluttet UDI 28. april 2011 å stanse behandlingen av asylsøknader fra Syria inntil videre. Kun søkere som var i en spesiell situasjon og som åpenbart fylte vilkårene for opphold ville få saken behandlet. Vi ville ikke fatte vedtak som innebar plikt til å returnere til Syria, og politiet ble instruert i å ikke gjennomføre tvangsreturer til landet.

Ett år senere er tiltakene fremdeles på plass. Svært få asylsøkere fra Syria har fått vedtak fra UDI i saken. Det er ingen absolutt rettslig grense for hvor lang tid forvaltningen kan stanse saksbehandlingen i påvente av avklaring og informasjonsinnhenting. Grensen må trekkes konkret. Hensynet til søkerens behov for avklaring må veies opp mot myndighetenes behov for tilstrekkelig informasjon til å kunne behandle sakene på forsvarlig måte. Utgangspunktet er at asylsøknader skal behandles fortløpende, og utlendingsmyndighetene må normalt fortløpende ta stilling til uoversiktlige situasjoner i asylsøkernes hjemland.

UDI har for tiden rundt 200 asylsaker fra Syria til behandling, inkludert 30 klager. For rundt 25 % av søkerne er saken registrert før 28. april 2011, mens 75 % er registrert etter at opprøret startet. Det er svært usikkert i hvilken retning forholdene i Syria vil utvikle seg. Gjennom Landinfos

temanotat har UDI fått oversikt over forholdene i Syria fra opprøret startet til utgangen av mars 2012. Hittil har det vært vanskelig å innhente oppdatert og objektiv informasjon om forholdene ved for eksempel å gjennomføre fact-findingreiser. I samarbeid med EASO skal imidlertid Landinfo i nærmeste fremtid arrangere et fagmøte om Syria med internasjonale eksperter/forskere og i etterkant seminarer for beslutningsfattere, inkludert ett for beslutningsfattere fra UDI og UNE. Etter all sannsynlighet vil tiltakene innebære ytterligere klargjøring av forholdene i Syria. Søknader om beskyttelse skal vurderes på bakgrunn av situasjonen på vedtakstidspunktet. Assads regime sitter fremdeles ved makten og har en lang historie med brutal undertrykking av opposisjonelle, bruk av tortur og andre menneskerettighetskrenkelser. UDI har gode kunnskaper om forholdene i Syria fra før opprøret, og lang erfaring med å behandle asylsøknader derfra under det sittende regimet. I tillegg kommer opplysningene om regimets svært brutale reaksjoner på opprøret siden mars 2011.

UDI mener asylsaksbehandlingen bør gjenopptas nå. Kravene til bevis og risiko må imidlertid anvendes med forsiktighet. Vurderinger av asylsøkeres beskyttelsesbehov er fremtidsrettet, og det er svært usikkert hvordan forholdene i Syria vil utvikle seg, inklusive hvilken betydning Kofi Annans sekspunktsplan for fred i Syria vil kunne få. Norske myndigheter har bevisbyrden for at det vil være trygt å returnere, og eventuell tvil om beskyttelsesbehov skal som utgangspunkt komme asylsøkere til gode, så lenge konsekvensene ved en uriktig avgjørelse om retur kan innebære at personen blir utsatt for forfølgelse. Det er nå vanskelig å foreta verifiseringer, som tidligere hadde stor betydning for at UDI kunne avslå relativt mange av asylsøknadene med Syria som opprinnelsesland.

På bakgrunn av forholdene i Syria og anførselene i sakene som venter på behandling, antar UDI at de fleste søknadene i porteføljen vil bli innvilget. Tidligere har andelen avslag vært høy. Vi understreker at hver søknad vil bli vurdert konkret og individuelt, og at vi vil følge utviklingen i Syria nøye. Utreiseplikten til Syria bør fortsatt være suspendert, og politiet bør ikke gjennomføre tvangsreturer til landet. UNHCR frarådet i februar 2012 tvungen retur til Syria.

Få andre europeiske land har hatt behandlingen av syriske asylsøknader fullstendig i bero siden opprøret startet i mars 2011. Flere opplyser å ha behandlet innvilgelsessaker, men ikke avslag. UDI har ikke opplysninger om antall innvilgelser eller hvilke terskler landene har anvendt når søknadene har blitt innvilget. Noen av landene har gjennomført tvungne uttransporteringer til Syria det siste året, mens andre har opplyser å ha stanset dem formelt eller ikke å ha gjennomført noen. Storbritannia og Sverige er innklaget til Den europeiske menneskerettighetsdomstolen (EMD) for brudd på EMK art. 3 i forbindelse med retur til Syria. Bosnia og Herzegovina ble 7. februar 2012 dømt i EMD for brudd på blant annet EMK art 3 i en sak om vern mot utsendelse til Syria av en person syriske myndigheter ville kunne mistenke for tilknytning til en islamistisk organisasjon.

Asylankomstene fra Syria i Norge er lave totalt sett. I 2009 søkte 278 syriske borgere beskyttelse i Norge, i 2010 var tallet 119, i 2011 var det 198 og for 2012 er det registrert 43 ved utløpet av første kvartal. Statsløse fra Syria (palestinere og kurdere) som søker beskyttelse her kommer i tillegg. De blir ikke registrert i DUF etter opprinnelsesland. Antallet er imidlertid ikke høyt.

Det er et potensial for høyere ankomster. UNHCR opplyser i april 2012 at 50 000 fra Syria har søkt tilflukt i Tyrkia, anslagsvis 19000 i Libanon og i Jordan har 8200 blitt registrert mens 4500 venter på registrering av UNHCR. Asylsøknader fra Syria i EU har økt fra totalt 4230 i 2010 til 6757 i 2011. UDIs vurdering er at på grunn av Norges geografiske plassering og forholdsvis liten syrisk diaspora i Norge, vil mange uansett foretrekke andre land.

I påvente av avklaring fra departementet vil UDI behandle spesielle saker som klart ligger an til innvilgelse. Det vil blant annet dreie seg om barnefamilier, enslige mindreårige og personer med alvorlig sykdom.

## **2. Situasjonen i Syria**

Landinfo utga 2.april 2012 temanotatet "Syria ett år inn i opprøret: Sikkerhet, den humanitære situasjonen og utsatte grupper". Notatet beskriver blant annet sikkerhetssituasjonen og den humanitære situasjonen i Syria ved utløpet av mars 2012, hvordan opprøret har forløpt, hvilke deler av landet som særlig har blitt berørt, hvordan opprøret har påvirket sivilbefolkningen i og utenfor konfliktområdene og hvilke grupper som er mest utsatt for overgrep i konflikten. Nedenfor gir vi et sammendrag av hovedpunktene fra temanotatet.

Landinfo skriver at mye av informasjonen om opprøret i Syria stammer fra opposisjonskilder i form av vitnesbyrd fra vitner og ofre for voldshandlinger, amatørvideoer og erklæringer og pressemeldinger fra nettverk som driver informasjonsspredning på vegne av opposisjonen. Internasjonal presse baserer seg i stor grad på disse kildene. Opplysningene lar seg imidlertid vanskelig verifisere av uavhengige kilder, og desinformasjon og feilrapporteringer forekommer. Myndighetene legger sterke begrensninger på bevegelsesfriheten til pressefolk og internasjonale humanitære organisasjoner. Telenettet og internett blir overvåket, og myndighetene har tidvis skrudd av telenettet i områder hvor væpnede sammenstøt forekommer, slik at det blir vanskeligere å få informasjon ut.

FNs menneskerettighetsråd har nedsatt en egen undersøkelseskommisjon som har undersøkt påståtte menneskerettighetsbrudd i Syria siden mars 2011. Kommisjonen har avlagt to rapporter, henholdsvis 23. november 2011 og 27. februar 2012. Rapportene presenterer informasjon som lar seg bekrefte av minst to uavhengige kilder. I temanotatet referer Landinfo til rapportene fra undersøkelseskommisjonen, i tillegg til en rekke andre kilder.

### **2.1 Opprøret starter**

I mars 2011 i byen Dara, sør for Damaskus, ble en gruppe ungdommer på mellom 11 og 16 år arrestert og torturert av myndighetene fordi de hadde tagget regimekritiske slagord på husvegger. Det ble satt i gang protestdemonstrasjoner i byen etter at foreldre, klanledere og lærere ikke lyktes med å få ungdommene løslatt. Før disse hendelsene, i februar 2011, hadde små, isolerte demonstrasjoner foregått ulike steder i Syria rundt temaer som fattigdom, korrupsjon, ytringsfrihet, demokrati og løslatelse av politiske fanger. Demonstrasjonene var åpenbart inspirert av opprørene i andre araberland. I et forsøk på å stoppe demonstrasjonene i Dara brukte syriske sikkerhetsstyrker vold, inkludert skarpe skudd, og flere demonstranter ble skutt og drept. De påfølgende dagene og ukene spredte demonstrasjoner til støtte for befolkningen i Dara seg til andre steder i landet, herunder forsteder til Latakia, Banyas, Damaskus, Homs, Hama, Idlib og Dayr az-Zur. Også i disse byene ble demonstranter møtt med vold, inkludert skarpe skudd. I etterkant av demonstrasjonene foretok sikkerhetsstyrkene massearrestasjoner.

### **2.2 Demonstrasjoner**

Demonstrasjonene i Syria vedvarte. Myndighetens respons ble stadig mer voldelig og inkluderte militære operasjoner og artilleribeskytning mot sivile boligområder. I tillegg til de fredelige demonstrasjonene begynte opposisjonen fra og med sommeren 2011 å organisere en væpnet motstand mot regimet. Bevæpnede sivile og avhoppere fra hæren organiserte seg i små selvstendige militære enheter, hvorav en del, men ikke alle, har erklært delaktighet i den såkalte Frie syriske armé (Jaysh al-wattani al-hurr/Free Syrian Army/FSA). Utover høsten og vinteren 2011/2012 ble konflikten stadig mer voldelig, ettersom de væpnede elementene i opposisjonen ble gradvis mer aktive og myndighetenes voldsbruk eskalerte. Perioden fra desember 2011 til mars 2012 har vært den blodigste så langt.

De fleste landsdelene og byene er på en eller annen måte berørt. Demonstrasjonene har imidlertid særlig vært konsentrert i bydeler hvor opposisjonen har stor oppslutning. Enkelte steder har demonstrasjoner foregått nesten daglig, andre steder har de blitt organisert på fredager etter fredagsbønnen i moskéene. I områder hvor sikkerhetsstyrkene har god kontroll og opposisjonen så langt ikke har fått fotfeste, som i sentrale deler av Damaskus, har det av og til blitt organisert spontane demonstrasjoner med få deltakere, som raskt har blitt oppløst.

### *2.3 Myndighetenes reaksjoner*

Demonstrasjonene har tidvis forløpt fredelig uten innblanding fra regimestyrker. I andre tilfelle har myndighetene satt inn hæren, sikkerhetsstyrkene og regimetro, lønnet borgervern (shabbiha) mot demonstrantene. Regimestyrkene har brukt vold, inkludert skyting med skarpe skudd, mot demonstrantene. Tilgjengelig informasjon tilsier at hæren og sikkerhetsstyrkene ved flere anledninger har fått ordre om å åpne ild mot demonstranter og skyte for å drepe. I følge FNs undersøkelseskommisjon har demonstranter stått bak enkelte voldshandlinger. Majoriteten av de sivile demonstrantene har imidlertid blitt drept i forbindelse med fredelige demonstrasjoner. Et stort antall demonstranter og andre opposisjonsaktivister har blitt arrestert, og skal ha blitt utsatt for mishandling og tortur i arrest. Enkelte skal også ha blitt skutt ved kontrollposter. I følge opposisjonskilder var om lag 20 000 personer arrestert ved begynnelsen av mars 2012. Det knytter seg imidlertid stor usikkerhet til det eksakte antallet. Estimerer over antall drepte varierer mellom 7500 og 9500 mennesker.

Parallelt med voldelige anslag mot demonstranter, har myndighetene annonsert en rekke reformer, blant annet ble unntakslovene med de tilhørende domstolene (Supreme State Security Court) avviklet i april 2011. Samme måned utstedte presidenten et dekrét som gir statsløse kurdere mulighet til å søke om syrisk statsborgerskap. Mange statsløse kurdere skal allerede ha søkt om og fått innvilget dette. En ny valglov og en ny partilov ble kunngjort i august 2011. Den nye partiloven sier blant annet at uavhengige politiske partier skal kunne godkjennes og stille lister til valg på visse vilkår. Det ble også utarbeidet en ny konstitusjon som blant annet begrenser presidentperioden til to ganger sju år og der formuleringen om at Baath-partiet er ledende i nasjonen og staten er fjernet. Utkastet til konstitusjon ble lagt ut til folkeavstemming i februar 2012. De fleste opposisjonsgrupperingene oppfordret til boikott av folkeavstemningen.

### *2.4 Væpnet opposisjon*

De væpnede elementene i opposisjonen gjennomførte stadig flere offensive operasjoner utover høsten og vinteren 2011/2012, med angrep på militære installasjoner og kontrollposter, politistasjoner og militære kjøretøyer. Denne aktiviteten førte til at regimets styrker midlertidig trakk seg ut av enkelte områder rundt Damaskus, Idlib og Homs. Fra og med desember 2011 har hæren angrepet disse områdene med tunge våpen, noe som har resultert i en markant økning i antall drepte og i store materielle ødeleggelser.

Den væpnede opposisjonen er organisert i små, lokale enheter som opererer selvstendig eller under regionalt lederskap på by eller distriktsnivå. En del av enhetene, men ikke alle, har erklært at de er en del av den Frie syriske armé/FSA som ledes fra et "media-kontor" i Antakia-provinsen i Tyrkia. FSA har imidlertid ikke direkte operasjonell kontroll over de ulike væpnede enhetene. Etter alt å dømme er de heller ikke i stand til å finansiere eller yte reell logistisk assistanse til enhetene som opererer inne i Syria. I følge FNs undersøkelseskommisjon skal væpnede opposisjonsgrupper ha stått bak overgrep og menneskerettighetsbrudd under konflikten, for eksempel skal væpnede grupper med tilknytning til FSA ha torturert og drept medlemmer av myndighetslojale borgervern (shabbiha) i Homs som hevn for overgrep begått av shabbiha der i desember 2011. Enkelte væpnede opposisjonsgrupper skal ha drept familiemedlemmer til ansatte i sikkerhetstjenestene som blodhevn for drap personer i sikkerhetstjenestene skal ha stått bak.

I januar og februar 2012 intensiverte den syriske hæren sitt artilleribombardement av områder hvor væpnede opposisjonsgrupper var til stede. Sivilbefolkningen i disse områdene ble ikke advart på forhånd, og fikk ikke anledning til å flykte. Som en følge av dette ble mange sivile drept, inkludert barn. Etter artilleribombardementene ble områdene stormet av regimets styrker som ifølge blant annet FNs menneskerettighetsråd arresterte, torturerte og i noen tilfeller foretok summariske henrettelser av mistenkte opposisjonsaktivister.

### *2.5 Kriminalitet, kidnappinger*

Konflikten har medført lovløse tilstander mange steder og en utbredelse av visse former for kriminalitet som væpnet ran, innbrudd og kidnappinger for løsepenger. Omfanget er ikke kjent, men en rekke ulike rapporter og presseoppslag viser til eksempler på slik kriminalitet. I Aleppo har for eksempel mer velstående nabolag opplevd en serie innbrudd, ran og kidnappinger, noe som ikke var vanlig for konflikten brøt ut. Deler av den væpnede opposisjonen finansierer seg selv gjennom løsepenger i forbindelse med kidnappinger.

### *2.6 Geografisk utbredelse*

Den væpnede konflikten har hovedsaklig foregått i en nord-sør-akse vest i landet, fra Dara og omkringliggende landsbyer i sør, via Damaskus og omland, rundt byene Homs og Hama, til Idlib og området kalt Jabal az-Zawia i nord ved grensen til den tyrkiske Antakia-provinsen. Kystbyene Latakia og Banyas har også blitt berørt, det samme har østlige deler av landet som Ar-Raqqa, Dayr az-Zur og Abu Kamal. Kurdisk-dominerte områder i nordøst har opplevd demonstrasjoner, arrestasjoner og en del voldelige sammenstøt, men i langt mindre utstrekning enn områdene lengre vest i landet. Aleppo og sentrale bydeler i Damaskus har kun i liten grad blitt trukket med i opprøret så langt.

Regimets strategi ser ut til å ha gått ut på å gjennomføre storstilte militære operasjoner i områder der det foregår demonstrasjoner. Ulike sikkerhetstjenester, avdelinger fra hæren og shabbiha har sammen tatt kontroll over urolige områder med våpenmakt og deretter gjennomført storstilte husransaker og arrestasjonskampanjer for å luke ut opprørere og demonstranter. Hæren og sikkerhetsstyrkenes kapasitet er imidlertid strukket til det lengste, og de har ikke maktet å være til stede overalt til enhver tid. Etter en militær operasjon i ett område, har de derfor vanligvis trukket seg ut for å fortsette operasjoner andre steder. Dette har tidvis gitt demonstranter og den væpnede opposisjonen anledning til å etablere seg på en mer synlig måte i landsbyer og nabolag hvor regimets styrker ikke er til stede. Opposisjonen har imidlertid ikke full kontroll over noe område i Syria. Situasjonen har frem til slutten av mars 2012 snarere vært flytende og skiftende, og regimets våpenmakt totalt overlegen. Der hvor regimet har satt inn militære styrker har de gjenvunnet kontroll, og den væpnede opposisjonen har lidd nederlag eller trukket seg ut og gått under jorden for så å reorganisere seg.

I de kurdiske områdene i nord og nordøst har det vært relativt rolig, til tross for at det til stadighet har blitt arrangert anti-regime-demonstrasjoner i Al-Qamishli og andre kurdiske byer. Myndighetene har helt fra starten av opprøret avstått fra å bruke vold mot demonstrantene i disse områdene. Etter hvert som demonstrasjonene spredte seg til kurdiske områder i mars og april 2011, unngikk sikkerhetstjenestene å konfrontere demonstrantene med voldelige midler slik de gjorde de fleste andre steder i landet. De første månedene ble det heller ikke foretatt arrestasjoner av demonstranter i de kurdiske områdene. Utover sommeren og høsten ble en rekke kurdere som var aktive i opposisjonsbevegelsen arrestert, men omfanget synes å ha vært mindre enn i de mest voldsutsatte delene av landet, og sikkerhetstjenestene avsto fremdeles fra å benytte vold mot demonstrantene.

Representanter for Det kurdiske nasjonalrådet har forklart overfor Landinfo at dette har sammenheng med myndighetenes frykt for at kurderne skulle ta aktivt del i opprøret. Et omfattende opprør i kurdiske områder i 2004 spredte seg raskt til de kurdiskdominerte bydelene

Rukn ad-Din og Wadi al-Mashariya i Damaskus. Myndighetene ønsker ikke en gjentakelse av dette og forsøker derfor antagelig å forhindre et nytt kurdisk opprør.

De østlige landsdelene (Ar-Raqqa, Dayr az-Zur og Abu Kamal) har heller ikke opplevd den samme graden av voldelig konflikt som områdene lenger vest, men også her har det vært demonstrasjoner. Hæren og sikkerhetsstyrkene har gjennomført arrestasjonskampanjer inne i Dayr az-Zur og Abu Kamal for å kvele protestene. I midten av mars 2011 var det store demonstrasjoner i både Ar-Raqqa og Dayr az-Zur, og hæren og sikkerhetsstyrkene slo ned på demonstrasjonene med voldelige midler.

## *2.7 Humanitære forhold*

### *2.7.1 Økonomi*

Opprøret og internasjonale sanksjoner har påvirket økonomien i Syria negativt. Sanksjoner som vestlige land har innført har fratatt landet viktige inntektskilder. USA og EU-landene har vedtatt forbud mot import av syrisk olje. I tillegg er det innført målrettede sanksjoner mot et stadig økende antall individer og institusjoner i Syria. Tyrkia har forbudt transaksjoner med den syriske sentralbanken og med syriske myndigheter og økt tollen på importvarer fra Syria betraktelig. Turistindustrien som tidligere sto for mellom 6 og 9 prosent av BNP, har falt sammen. Ifølge syriske myndigheter har også sabotasje utført av den væpnede opposisjonen mot viktig infrastruktur, som oljerørledninger, påvirket økonomien negativt. Syria hadde allerede før opprøret et betydelig fattigdomsproblem. Resesjonen i økonomien det siste året har medført at dette problemet har økt, og at stadig flere har blitt fattige.

Boikott av olje- og banksektoren kombinert med kapitalflukt fra Syria ledet til en kraftig devaluering av det syriske pundet fra 46 pund per dollar før opprøret brøt ut til over 90 pund per dollar i mars 2012. Ved utgangen av 2011 hadde dessuten prisene på basismatvarer økt med anslagsvis 37 prosent. Det har også vært en sterk prisvekst på fyringsolje, bensin og gass til matlaging. I konfliktområdene har det vært mangel på fyringsolje og gass gjennom hele vinteren 2011/2012.

### *2.7.2 Humanitære utfordringer*

I områdene som preges av den væpnede konflikten har man hatt alvorlige humanitære utfordringer. Offentlige tjenester har kollapse, fyringsolje og gass til matlaging mangler. I områder som har vært under hærens beleiring, mangler dessuten medisiner og mat, fordi hæren ikke har sluppet forsyninger inn til de beleirede områdene. Syrisk Røde Halvmåne har skaffet humanitær hjelp til deler av befolkningen i berørte områder. I tillegg har opposisjonsbevegelsens lokale koordineringskomiteer satt opp lokale støttemekanismer. Ingen internasjonale humanitære organisasjoner har fått direkte tilgang til Syria, men i mars 2012 fikk et ekspertteam bestående av representanter for ulike FN-organer tilgang til å besøke visse deler av landet for å foreta en vurdering av den humanitære situasjonen.

### *2.7.3 Helsehjelp*

Siden begynnelsen av opprøret har representanter for sikkerhetsstyrkene vært til stede ved offentlige sykehus i landet. Pasienter som har blitt skutt eller på annen måte skadet i forbindelse med demonstrasjonene, skal i mange tilfeller ha blitt trakassert og mishandlet av sikkerhetstjenestene og delvis også av helsepersonell. Dette skal ha skjedd ved de statlige sykehusene i Homs, Tel Kalakh, Banyas og ved militærsykehuset i Homs. Enkelte pasienter har blitt nektet behandling. I mange tilfeller skal ambulanser med sårede ha blitt nektet passasje ved kontrollposter i de voldsutsatte delene av landet. Sikkerhetstjenestene fortsatte gjennom året systematisk å arrestere pasienter som hadde gjennomgått behandling ved sykehusene etter å ha pådratt seg skader i demonstrasjonene eller på annen måte som følge av voldshandlingene. Disse pasientene ble avhørt og ifølge Amnesty og FNs menneskerettighetsråd har de i mange tilfeller også blitt torturert. Avhør og tortur av pasienter foregikk ved militærsykehuset i Homs og ved det statlige sykehuset i Latakia.

Situasjonen har skapt frykt blant helsepersonell og pasienter. Leger har operert pasienter i hemmelighet og skrevet dem ut rett etter operasjonene. I voldsutsatte områder har det blitt etablert hemmelige feltsykehus drevet av frivillige hvor pasienter behandles med medisinsk utstyr donert av privatpersoner, smuglet inn fra utlandet eller stjålet fra offentlige sykehus. Over 200 pasienter som har blitt såret i forbindelse med voldshandlinger i Syria har fått behandling i Libanon.

## *2.8 Utsatte grupper*

Syria har en lang historie med fengsling av politiske opposenter. Etter at Bashar al-Assad tok over som president i år 2000 etter sin far Hafez al-Assad, fulgte en periode med forsiktig oppmyking i 2001 ("Damaskus-våren"). Oppmykingen var imidlertid kortvarig, og utover på 2000-tallet ble opposenter i økende grad arrestert og dømt til lengre fengselsstraffer. I etterkant av opprøret i kurdiske områder i 2004, ble over 2000 personer arrestert.

Arrestasjonskampanjer rettet mot opposisjonen fikk et kraftig oppsving etter at opprøret brøt ut i mars 2011. Mishandling og tortur av arrestanter ser også ut til å ha økt kraftig både i omfang og brutalitet etter at opprøret startet. I tillegg har mange dissidenter blitt drept, enten i kamper og demonstrasjoner eller som følge av mishandling i arrest.

Arrestasjonskampanjene har av og til favnet bredere enn kun de som mistenkes for direkte delaktighet i demonstrasjoner og uroligheter. Ved enkelte anledninger har for eksempel hæren og sikkerhetsstyrkene arrestert alle voksne "stridsdyktige" menn. Kvinner har også i mange tilfeller blitt arrestert, ofte for å presse ettersøkte mannlige slektninger til å melde seg.

Flere kilder viser til at mishandling og tortur av arrestanter ser ut til å ha blitt rutine og foregår på en mer brutal måte enn tidligere. Ved intervjuer med ofre og vitner har FNs undersøkelseskommisjon dokumentert at tortur har forekommet ved minst 38 ulike interneringssteder i 12 byer. Sikkerhetsstyrker skal dessuten systematisk ha arrestert sårede pasienter ved offentlige sykehus og avhørt dem, ofte ved bruk av tortur. I henhold til vitnebeskrivelser Amnesty har samlet inn, blir arrestanter nesten alltid banket opp og torturert på andre måter i forbindelse med arrest. Ulike torturmetoder som i mange år har vært lite brukt i Syria ser ut til å ha blitt vanlige igjen. Et stadig økende antall arrestanter skal ha omkommet som følge av mishandling og tortur.

Landinfo skriver at det er grunn til å tro at alle som på en eller annen måte har tatt del i opprøret kan risikere å bli arrestert og torturert. Dette gjelder både medlemmer av de væpnede opposisjonsgruppene, deltagere i fredelige demonstrasjoner, personer som er involvert i støttenettverk rundt opposisjonsbevegelsen og journalister og andre som filmer og rapporterer fra demonstrasjoner. Også personer som behandler skadde opprørere ved hemmelige feltsykehus risikerer arrestasjon og tortur. UDI er enige i Landinfos vurderinger.

Ifølge opposisjonskilder var om lag 20 000 personer arrestert ved begynnelsen av mars 2012. Som nevnt er det stor usikkerhet knyttet til antallet. I følge FNs undersøkelseskommisjon skal også et ukjent antall mennesker være forsvunnet. Sikkerhetstjenestene har foretatt arrestasjoner av ettersøkte på kontrollposter og i forbindelse med de mange arrestasjonskampanjene som har blitt gjennomført i områder hvor opposisjonen har holdt demonstrasjoner, der det er mistanke om at opprørere gjemmer seg eller i områder hvor man har antatt at befolkningen støtter opprørerne. Arrestasjonskampanjene har ofte fulgt samme mønster. Sikkerhetsstyrker og hæren, ofte støttet av sivile shabbiha, har omringet et område, og deretter systematisk ransaket alle hus på jakt etter mistenkte opposisjonsaktivister og væpnede opprørere.

## *2.9 Seks punktsplanen for fred i Syria*

Etter at Landinfo ferdigstilte temanotatet, vedtok FNs sikkerhetsråd 14. april 2012 en resolusjon (United Nations Security Council Resolution 2042 (2012)) som autoriserer utplassering av en fortropp på 30 internasjonale, ubevæpnede observatører i Syria. De første seks observatørene var på plass i Damaskus 15. april. Planen var at korpset skulle utvides til 250 - 300.

Sikkerhetsrådet vedtok 21. april en ny resolusjon (2043 (2012)) som autoriserer utplassering av 300 ubevæpnede observatører (United Nations Supervisjon Mission in Syria – "UNSMIS"). UNSMIS skal overvåke implementeringen av seks punktsplanen for fred fra den felles spesialutsendingen til Syria fra FN og Den arabiske liga (Kofi Annan). Planen tar sikte på FN-overvåket stans av væpnet vold fra alle parter i konflikten, å sikre adgang for humanitær assistanse i alle områder som er berørt av konflikten og en syriskledet prosess for å imøtekomme befolkningens ønsker om demokratiske rettigheter. En våpenhvile trådte i kraft 12. april 2012. Den har foreløpig ikke vært effektiv. Blant annet skal syriske myndigheter ikke ha trukket tilbake tunge våpen fra bysentra og lignende, slik avtalen forutsetter. Mange blir fremdeles drept i tilknytning til regimets voldelige reaksjoner. I følge rapporter i media 26 april 2012 skal for eksempel 70 personer være drept i myndighetenes angrep på et hus i Hama.

### **3. Andre lands praksis**

#### **3.1. Sverige**

Migrationsverket opplyste 29. mars 2012 at de 4. mars 2011 stanset all behandling av asylsøknader fra Syria inntil videre. I en avgjørelse fra Rättschefen 13. mars 2012 ble det besluttet at negative vedtak fortsatt skal være i bero. Saker hvor utfallet vil være positivt vil bli behandlet på normal måte, ettersom det ikke er grunn til å forlenge integreringsprosessen for disse personene. Plikten til å returnere til Syria etter avslag ble 30. januar 2012 suspendert inntil videre. Inntil da hadde svensk politi gjennomført 27 tvangsreturer til Syria siden opprøret startet. Migrationsverket opplyser at de vurderer sikkerhetssituasjonen i Syria kontinuerlig for å avgjøre om det er en slik situasjon med generell vold der at enhver vil stå over for en reell risiko for alvorlige overgrep bare ved å være til stede på syrisk territorium. Midlertidige oppholdstillatelser blir også diskutert.

#### **3.2 Nederland**

Nederlandske myndigheter opplyser 30. mars 2012 at behandlingen av asylsøknader med Syria som opprinnelsesland ble stanset 7. juli 2011. Det blir imidlertid gjennomført asyintervjuer. Berostillelsen varte i første omgang til 6. januar 2012, og er forlenget til 6. juli 2012. Søkere som er ansett som en fare for offentlig sikkerhet er unntatt fra berostillelsen. Eventuelle endringer vil bli vurdert når berostillelsen utløper 6. juli 2012.

#### **3.3 Tyskland**

Tyske myndigheter opplyser 12. april 2012 at asylsøkere med Syria som opprinnelsesland for tiden som et minimum får beskyttelse etter artikkel 15 b i EUs statusdirektiv.

#### **3.4 Andre europeiske land**

Generelt har praksis i andre europeiske land noen fellestrekk, men også ulikheter. Vi viser til vedlegg (u.off., jf. offl.§ 20 første ledd bokstav b) for nærmere beskrivelse av praksis i noen av landene. I mars 2012 hadde noen, men ikke alle, implementert spesielle tiltak i asylsaksbehandlingen for å håndtere den spesielle situasjonen i Syria. For eksempel hadde en stat ikke formelt besluttet berostillelse, men nedprioritert saksbehandlingen slik at det ble fattet svært få vedtak og bare gjort unntak for klare innvilgelser av flyktningstatus. En annen hadde ikke gjort endringer og behandlet asylsøknader med Syria som opprinnelsesland i tråd med generell praksis. En tredje fattet ikke vedtak som ga plikt til å returnere, og innvilget enten flyktningstatus, subsidiær beskyttelse eller opphold på humanitært grunnlag. En fjerde fattet bare vedtak når det ble innvilget flyktningstatus, men forberedte endringer med sikte på å anvende art 15 c i EUs statusdirektiv. En stat hadde ikke gjennomført tvangsreturer til Syria i løpet av 2011, mens en annen hadde uttransportert flere siden opprøret startet. De hadde som praksis kun å uttransportere personer som var dømt for forhold knyttet til offentlig orden (public order) og var i besittelse av gyldig syrisk pass. En stat opplyste at personer med negative vedtak ikke ble

uttransportert til Syria, og at dette skyldtes praktiske og logistiske problemer, ikke beskyttelseshensyn.

### *3.5 Klager under behandling i EMD*

#### *3.5.1. R.O. v. United Kingdom, Application no. 7849/12, klagen registrert 6. Februar 2012*

Klageren er syrisk borger og søkte asyl i Storbritannia. Han anførte at han hadde problemer med syriske myndigheter. Asylsøknaden ble avslått i mars 2007. Han fremmet en ny søknad i juni 2011. Søknaden førte ikke frem. For EMD anfører klageren at hans utsendelse til Syria vil krenke EMK artikkel 3.

Domstolens spørsmål til partene:

- "1. Would the applicant, if removed to Syria, face a real risk of treatment contrary to Article 3 of the Convention by reason of the general situation of violence prevailing in that country at the present time?"
2. Of what relevance is the fact that other European States, such as the Netherlands and Sweden, have suspended removals to Syria?"

#### *3.5.2 Z.K. v. Sweden, Application no. 7093/11, klage registrert 18. januar 2011*

Klageren er syrisk borger og søkte asyl i Sverige. Han anfører at hans utsendelse til Syria vil krenke EMK artikkel 3.

Domstolens spørsmål til partene:

- "Would the applicant face a risk of being subjected to treatment in breach of Article 3 of the Convention if the order to deport him to Syria were implemented?"

#### *3.5.3 I.S.A and M.A.A.A v. Sweden, Application no. 48510/11, klage registrert 4. august 2011*

Klagerne er statsløse palestinere fra Syria. De anfører for domstolen at effektivisering av utsendelse til Syria vil krenke EMK artikkel 3. Domstolens spørsmål til partene:

- "Would the applicants face a risk of being subjected to treatment in breach of Article 3 of the Convention if the order to deport them to Syria were implemented?"

## **4. Bør UDI gjenoppta asylsaksbehandlingen?**

Siden internasjonal beskyttelse innebærer beskyttelse mot fare for alvorlige overgrep i hjemlandet, er situasjonen der en sentral del av faktagrunnlaget når UDI skal vurdere asylsøkeres beskyttelsesbehov. Bakgrunnen for tiltakene som ble iverksatt 28. april 2011 var den urolige, uavklarte og uforutsigbare situasjonen i Syria etter mars 2011 og begrenset tilgang på opplysninger. Grunnlaget var prinsippet i fvl. § 17 som pålegger forvaltningen å påse at saker er så godt opplyst som mulig før det blir fattet vedtak. Vi er enige med departementet i at det ikke er mulig å fastsette klare, rettslige retningslinjer for balansegangen mellom prinsippene i fvl. § 17 og fvl. § 11 a, som pålegger forvaltningen å forberede og avgjøre saker uten utgrunnet opphold. UDI må løpende vurdere om det ut fra de konkrete forholdene er riktig å opprettholde en saksbehandlingsstans. I dette tilfellet blir det i hovedsak spørsmål om hvorvidt UDI nå har tilstrekkelig oversikt og informasjon til å behandle sakene forsvarlig, veid opp mot hensynet til søkerens behov for avklaring innen rimelig tid.

Ett år etter at tiltakene ble implementert er situasjonen i Syria fremdeles uavklart og spesiell. Det er svært usikkert hvordan forholdene vil utvikle seg i overskuelig fremtid. For eksempel er det svært usikkert hva Annans seks punkts plan vil kunne føre til i form av reell våpenhvile, stans av den eksessive voldsbruken fra det siste året, reell dialog mellom regime og opposisjon og implementering av demokratiske rettigheter for den syriske befolkningen. All erfaring tilsier uansett at reelle endringer i en slik retning vil ta tid. Regimeendring er dessuten uansett ikke en del av Annans plan.

Vurderingen av beskyttelsesbehovet beror på en fremtidsrettet vurdering. Det sentrale når UDI skal vurdere om søkerne vil falle inn under utl. §§ 28 eller 73 er om de vil risikere forfølgelse eller andre alvorlige overgrep ved en retur til Syria. Vurderingene skal foretas på bakgrunn av situasjonen på vedtakstidspunktet. Samtidig som perspektivet er usikkert på lengre sikt, har UDI gode kunnskaper om situasjonen i Syria under Assads regime frem til opprøret startet. Vi har lang erfaring med å vurdere asylsøknader under dette regimet, som fremdeles sitter ved makten. Tilgangen på detaljert informasjon om de nåværende forholdene i Syria er fremdeles noe begrenset. Landinfo har planer om å gjennomføre et felles prosjekt med EASO, som har som mål å innhente og videreformidle landkunnskap om Syria. Bakgrunnen er at mange EU-land (og Norge) har et sterkt behov for oppdatert Syria-kunnskap, samtidig som det for tiden fremstår som svært vanskelig å innhente oppdatert og valid landinformasjon ved å gjennomføre fact-findingreiser i landet. Det er planlagt et fagmøte med internasjonale eksperter/forskere på Syria i slutten av mai, et seminar på Malta for beslutningsfattere og "policymakers" fra medlemslandene i slutten av juni og et eget seminar for beslutningsfattere fra UDI og UNE rett etter fagmøtet i mai. Gjennom Landinfos temanotat 2. april har UDI fått et godt bilde av hvordan konflikten har forløpt frem til slutten av mars 2012, den geografiske utbredelsen frem til da, hva konflikten har medført i form av økt fare for forfølgelse/ andre alvorlige overgrep mot sivilbefolkningen og over humanitære utfordringer den har ført til. Etter all sannsynlighet vil tiltakene Landinfo og EASO skal gjennomføre bety ytterligere klargjøring av beslutningsgrunnlaget.

Det er svært usikkert om, når, i hvilken retning og i hvilket omfang forholdene i Syria vil endre seg. Skal UDI gjenoppta asylsaksbehandlingen nå, vil usikkerheten måtte reflekteres i forsiktig anvendelse av kravene til bevis og risiko. Assad-regimet sitter fremdeles ved makten i Syria, og beskyttelsesbehovet må vurderes i lys av den kunnskapen UDI har om regimets karakter, sammenholdt med opplysningene om regimets svært brutale reaksjoner på opprøret. Norske myndigheter har bevisbyrden for at det vil være trygt å returnere, og eventuell tvil om beskyttelsesbehov skal som utgangspunkt komme søkeren til gode, så lenge konsekvensene ved en uriktig avgjørelse om retur kan innebære at personen blir utsatt for forfølgelse. Vi viser blant annet til departementets vurderinger på side 88, pkt. 5.2.3.4 i Ot.prp. nr. 75 (2006-2007). For tiden er det også vanskelig å foreta verifiseringer. Verifiseringsrapportene har hatt stor betydning når asylsøknader fra Syria har blitt avslått, og andelen avslag har vært høy inntil sakene ble stilt i bero, se nærmere i punkt 4 nedenfor. Samlet betyr dette at de fleste søknadene vil bli innvilget om saksbehandlingen blir gjenopptatt nå, se punkt 4.

Asylsakene fra Syria har nå vært i bero i ett år. Siden det ikke er klare, rettslige retningslinjer for balanseringen mellom fvl. § 17 og i fvl. § 11 a, er det heller ingen absolutt grense for hvor lenge asylsaksbehandlingen kan stanses i påvente av avklaring og innhenting av informasjon. Den må trekkes ut fra en konkret vurdering. Hensynet til søkerens behov for avklaring veier tyngre jo lengre tid som går. Det må veies opp mot myndighetenes behov for tilstrekkelig informasjon til å kunne behandle sakene på en forsvarlig måte.

UDIs Syria-portefølje består for tiden av ca 200 asylsaker, inkludert ca 30 klager. (Antall personer er høyere, da flere barnefamilier er omtalt som én sak). De færreste av de som er registrert før eller under saksbehandlingsstansen har fått vedtak fra UDI. Søkerne bor i asylmottak og har de rettighetene asylsøkere får etter utlendingsloven og velferdslovgivningen. De vil kunne få midlertidig arbeidstillatelse mens asylsøknaden er til behandling, om vilkårene er oppfylt, se utl. §

94 og uf. § 17-24. Få har imidlertid fått innvilget slike tillatelser, jf tabellen nedenfor. Vi har hatt en del henvendelser om dette, blant annet fra media. Avslagene har sammenheng med kravet i uf. § 17-24 om at godkjent reisedokument eller nasjonalt identitetskort må være fremlagt. Det gjøres kun unntak fra dokumentasjonskravet for søkere som kommer fra land som ikke utsteder reisedokument eller nasjonalt identitetskort, jf annet ledd. Siden syriske myndigheter utsteder slike dokumenter, er det ikke adgang til å gjøre unntak for asylsøkere fra Syria.

***Syriske borgere som har fått midlertidig arbeidstillatelse som asylsøker før og etter UDIs vedtak i asylsaken***

| År              | Etter første asylvedtak | Før første asylvedtak | Totalt |
|-----------------|-------------------------|-----------------------|--------|
| 2008            |                         | 8                     | 8      |
| 2009            |                         | 9                     | 9      |
| 2010            | 1                       | 4                     | 5      |
| 2011            | 1                       | 3                     | 4      |
| 2012 1. kvartal | 1                       |                       | 1      |
| Totalt          | 3                       | 24                    | 27     |

***Antall asylsøknader fra syriske borgere 2008-2012 (31.mars), med registrerte id-dokumenter. (Totaltallene avviker noe fra offisielle tall).***

| REISEDOK         | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|------------------|------|------|------|------|------|
| Har andre ID-dok | 17   | 60   | 21   | 37   | 5    |
| Har pass         | 13   | 43   | 28   | 38   | 9    |
| Ikke Dok.        | 83   | 161  | 69   | 123  | 29   |
| Totalt           | 113  | 264  | 118  | 198  | 43   |
| Offisielle tall  | 115  | 278  | 119  | 198  | 43   |

De har rett til helsehjelp, og barna har rett til skolegang. Rettigheter etter introduksjonsloven får de først når de har fått oppholdstillatelse, jf. intrl. §§ 2 og 17.

Rundt 25 % av søkerne i porteføljen har søknader som er registrert før asylsakene ble stilt i bero 28. april 2011. De har dermed ventet mer enn ett år på avklaring. De øvrige 75 % har ventet fra ett år og nedover. For gruppen som helhet har ventetiden med andre ord ikke vært så lang at søkerens behov for avklaring kan ha avgjørende betydning i seg selv. Det må uansett balanseres mot hensynet til sakens opplysning.

Spørsmålet blir om UDI nå har tilstrekkelige opplysninger om forholdene i Syria til å fatte vedtak i disse sakene. Som departementet understreker i sitt brev 30. mars 2012, skal asylsøknader i utgangspunktet behandles fortløpende, og forvaltningen må normalt fortløpende ta stilling til uoversiktlige situasjoner i opphavslandene. Selv om fremtidsperspektivet er usikkert på lengre sikt, mener UDI vi nå har tilstrekkelig oversikt over forholdene til å kunne gjenoppta saksbehandlingen. Det må imidlertid være en forutsetning at kravene til bevis og risiko blir anvendt med forsiktighet så lenge situasjonen ikke endrer seg vesentlig til det bedre. UDI vil overvåke utviklingen i Syria kontinuerlig.

Som det fremgår av punkt 3 med vedlegg, har flere andre europeiske stater behandlet asylsøknader fra Syria mens opprøret og konflikten har pågått. Få har opplyst å ha hatt Syria-

porteføljen helt i bero siden våren 2011. Få har opplyst at de fatter negative vedtak, noen har imidlertid gjennomført tvungne uttransporteringer til Syria. Vi har imidlertid ikke detaljerte opplysninger om hvilke vurderinger som blir foretatt i praksis, for eksempel om hvilke terskler som blir brukt ved beskyttelsesvurderingene. Vi har heller ikke opplysninger om hvor store andeler av porteføljene som blir innvilget.

## **5. Anbefaling om ny praksis**

### *5.1 Praksis til 28. april 2011*

#### **Vedtak i asylsøknader fra syriske borgere 2009, 2010 og 2011**

|      | Totalt | FK | Annen besk. | EMA | Hum. | Avslag | Dublin | Henlagt/trukket |
|------|--------|----|-------------|-----|------|--------|--------|-----------------|
| 2009 | 152    | 5  | 0           | 0   | 1    | 71     | 61     | 14              |
| 2010 | 244    | 23 | 2           | 2   | 10   | 156    | 34     | 17              |
| 2011 | 111    | 3  | 0           | 0   | 5    | 52     | 36     | 15              |

En del statsløse kurdere og palestinere fra Syria har også søkt asyl i Norge. De blir registrert som statsløse og ikke etter bopelsland og er derfor ikke med i statistikken ovenfor.

De fleste asylsøkerne fra Syria har anført at de frykter forfølgelse fra syriske myndigheter. Et grunnleggende trekk ved det syriske regimet er at det ikke tolererer noen form for opposisjon som truer regimets egen maktbase. I all hovedsak har dette vært avgjørende for hvilke grupper som har blitt ansett for å risikere forfølgelse fra myndighetene ved retur til Syria. Syria er et gjennomkontrollert samfunn med fire store etterretningsorganisasjoner som overvåker landets innbyggere gjennom sine avdelinger i alle fylkene i landet. All opposisjon som kan true regimet blir slått brutalt ned. Dette har resultert i at Syrias befolkning har vært lite politisk aktive og ikke representert noen reell opposisjon. Myndighetenes reaksjoner mot opposisjonelle har videre vært preget av vilkårlighet og uforutsigbarhet. Disse forholdene er alltid med i vurderingene av asylsaker fra Syria.

Det syriske regimets "røde linjer" definerer hva som tillates av opposisjonelle handlinger og ytringer og begrenser spillerommet for politiske aktivister og regimekritikere. Typisk vil kritikk av presidenten og ytringer om separatisme innebære at de "røde linjene" blir overskredet. Etter innstramminger i 2006 omfatter de også forbud mot møter som teller flere enn fem deltakere, alle demonstrasjoner, kontakt med utenlandske styrker eller deltakelse i konferanser med utenlandsk opposisjon samt at journalister ikke kan skrive om noe som er relatert til sikkerhetsstyrkene eller til de væpnede styrkene uten myndighetenes samtykke. De "røde linjene" er imidlertid ikke klart definert, og har i økende grad vært preget av vilkårlighet.

#### *Kurdere*

Den største andelen asylsøkere fra Syria i Norge har vært kurdere. I januar 2006 var det rundt 1,75 millioner kurdere i Syria, det vil si 8 - 15 % av befolkningen. Mange kurdere ble fratatt sitt syriske statsborgerskap gjennom en folketelling som ble foretatt i Hasake fylke i 1962. Kurdere som hadde papirer som viste hvem de var, men som ikke kunne bevise at familiene deres hadde bodd i Syria siden før 1945, ble fratatt sine statsborgerskap og registrert som utlendinger ("ajanib") i folkeregisteret. Kurdere som i forbindelse med folketellingen ikke hadde papirer på hvem de var eller hvor de kom fra, fikk status som uregistrerte ("maktumin"). Majoriteten av kurderne har syrisk statsborgerskap, men i henhold til tall fra Amnesty International og UNHCR er ca 300 000 av kurderne i Syria statsløse. Siden barn av statsløse arver sine foreldres status, har antallet vært økende.

Den største andelen av kurderne som anfører diskriminering fra syriske myndigheter på bakgrunn av etnisitet er statsløse. Kurdere med syrisk statsborgerskap fremsetter imidlertid også slike anførsler. I UDIs praksis har diskrimineringen statsløse kurdere opplever ikke blitt ansett som tilstrekkelig alvorlig til å utgjøre forfølgelse, jf utl. § 29 første ledd. Anførsleene har imidlertid ofte blitt fremsatt sammen med andre anførsler, spesielt om politisk aktivitet, og har inngått i de kumulative vurderingene UDI har foretatt av om de vil risikere "forfølgelse" ved retur, jf utl. § 28 første ledd bokstav a).

#### *Politisk oppfatning*

Syriske asylsøkere har ofte anførsler om frykt for forfølgelse fra syriske myndigheter på grunn av politisk aktivitet, eller beskyldninger om dette. Politisk opposisjon blir slått hardt ned på i Syria, og søkere med troverdige anførsler om opposisjonell aktivitet blir i utgangspunktet ansett for å ha rett til flyktningstatus etter utl. § 28 første ledd bokstav a.

De kurdiske asylsøkerne fra Syria har i mange tilfelle anført at de risikerer forfølgelse fra myndighetene på grunn av aktivitet for et av de ulovlige kurdiske partiene. I UDIs praksis har denne søkergruppen vært ansett som spesielt utsatt for forfølgelsesfare ved retur. Søkere som har vært politisk aktive for et ulovlig kurdisk parti, har i utgangspunktet vært ansett for å kunne fylle vilkårene i utl. § 28 første ledd, jf bokstav a. Det har ikke vært et entydig mønster når det gjelder hvilke posisjoner i partiene som er mest utsatt for reaksjoner. Reaksjonene har i stor grad rammet vilkårlig, og også medlemmer på et lavt nivå kan være utsatt. Søkere med anførsler om tilknytning til et kurdisk parti, og aktivitet på et svært lavt nivå, har også ofte anført deltakelse i demonstrasjoner, og det har blitt foretatt kumulative vurderinger av alle anførsleene. Deltakelse i demonstrasjoner har imidlertid i de fleste tilfelle ikke ført til alvorlige reaksjoner. I noen tilfelle har myndighetene foretatt arrestasjoner, og det har vært tilfeldig hvem som har blitt arrestert. De har som regel blitt løslatt etter kort tid.

Som regel har ikke søkere som kun har anført forfølgelsesfare på grunn av deltakelse i en demonstrasjon vært ansett for å fylle vilkårene i utl. § 28 første ledd, fordi reaksjonene de har risikert ikke har vært ansett som tilstrekkelig alvorlige til å utgjøre forfølgelse.

En del har anført frykt for forfølgelse fra myndighetene på grunn av opposisjonell politisk aktivitet, ofte tilknyttet demokratibevegelsen eller ulike menneskerettighetsorganisasjoner. Politisk opposisjonelle har risikert reaksjoner fra syriske myndigheter dersom de har overtrådt det syriske regimets "røde linjer." De fleste anførsleene har dreid seg om aktivitet på et relativt lavt nivå, og omfatter ofte også at de har deltatt i politiske diskusjoner og kritisert det syriske regimet, eller skrevet regimekritiske artikler, som de ofte anfører å ha publisert på internett. Siden de "røde linjene" ikke er klart definerte og kan variere, har UDI gjort konkrete vurderinger i hver enkelt sak.

Islamister, spesielt medlemmer av Muslimsk Broderskap, er den gruppen som har vært ansett som mest utsatt når det gjelder forfølgelsesfare fra syriske myndigheter. Det ble vedtatt en lov i 1980 som kriminaliserte medlemskap eller støtte til Muslimsk Broderskap, og de som blir tiltalt og funnet skyldig etter denne loven risikerer dødsstraff eller langvarig fengsel. I utgangspunktet har UDI ansett søkere som anfører tilknytning til en islamistisk organisasjon, for å kunne fylle vilkårene i utl. § 28 første ledd bokstav a). Det samme gjelder familiemedlemmer, da vi legger til grunn at avledet forfølgelse fra myndighetene forekommer i denne gruppen. Få søkere har imidlertid hatt anførsler om tilknytning til islamistiske grupper.

#### *Kvinner: Tvangsekteskap, æresdrap og mishandling*

Mens kvinners politiske og økonomiske rettigheter er forholdsvis godt ivaretatt i Syria, sammenlignet med andre land i regionen, er kvinners rettigheter i privatsfæren begrenset av syrisk lovgivning. Selv om det syriske regimet har en sterk sekulær orientering, er familieretten regulert av sharia. Både tvangsekteskap og æresdrap forekommer, og kvinner som risikerer æresdrap får ikke beskyttelse fra syriske myndigheter. Dette skyldes kvinners juridiske stilling, og det faktum at det i noen utstrekning er sosialt akseptert at kvinner som bryter æreskodeksen bør

straffes for dette. I den syriske straffeloven opereres det med strafferabatt i forhold til æresdrap. UDI har foretatt konkrete vurderinger i hver enkelt sak, i stor grad basert på hvorvidt anførselene fremstår som troverdige. Søkere som i tilstrekkelig grad har sannsynliggjort risiko for tvangsekteskap eller æresdrap, har i praksis vært ansett for å ha rett til beskyttelse etter utlendingsloven § 28 første ledd bokstav a. Årsaken til forfølgelsen blir i så fall ansett å være konvensjonsgrunnen "medlemskap i en spesiell sosial gruppe", jf. utl § 30 første ledd bokstav d. I slike tilfelle er det søkerens familiemedlemmer som er forfølger(e), og vi har ansett det som et avgjørende moment at syriske myndigheter ikke vil ha evne eller vilje til å beskytte søkeren, jf. utl. § 29 tredje ledd, bokstav c. Kvinner som har anført fare for mishandling har vært ansett for å ha rett til beskyttelse i medhold av utl. § 28 første ledd bokstav a, dersom det hun risikerer fremstår som tilstrekkelig alvorlig.

De fleste søkerne som har fått beskyttelse, har fått det på bakgrunn av politisk aktivitet, av dem igjen har de fleste vært kurdere. I tillegg kommer en del kvinner i æresrelaterte saker. Tillatelse etter utl. § 38 har blitt innvilget i forholdsvis få saker.

## *5.2 Praksis om saksbehandlingen blir gjenopptatt nå*

### *5.2.1 Verifiseringer*

Vi har tidligere kunnet verifisere asylsøkere fra Syria via spesialutsending ved ambassaden i Damaskus. Dette har vært helt avgjørende for at avslagsandelen i disse sakene har vært så høy. Det syriske regimet har begått grove overgrep mot opposisjonelle og holdt all opposisjon nede. Overgrepene har også hatt preg av vilkårlighet, og skiftende grenser for hva regimet tolererer. Hvis vi ikke hadde kunnet verifisere søkere på individnivå knyttet til informasjon om forhold som for eksempel hvorvidt de er etterlyst, om de har vært fengslet, partimedlemskap med videre, hadde terskelen for innvilgelse måttet være lav pga regimets karakter.

I dag er spesialutsendingen i Amman, men har fått fornyet sin oppholdstillatelse til Syria. Spesialutsendingen er åpen for å forsøke verifiseringer i enkeltsaker. Vi er likevel skeptiske til om dette lar seg gjennomføre. Vi er særlig tvilende til om vi kan legge verifiseringen til grunn med samme grad av sikkerhet som tidligere.

I mange saker har verifiseringsrapporten vært det helt avgjørende i vurderingen, for eksempel om søkeren er etterlyst eller ikke. Slik forholdene i Syria har vært det siste året, kan vi ikke uten videre legge til grunn at slike forhold nødvendigvis vil være registret slik det var tidligere. Vi har derfor ikke sendt nye saker til verifisering, men avventer at spesialutsendingen avslutter saker han har under arbeid. Konsekvensen av de manglende verifiseringsmulighetene er at langt flere saker vil måtte innvilges, også om situasjonen i Syria hadde vært slik den var tidligere.

### *5.2.2 Porteføljen i dag*

Vi har i dag ca 200 saker fra Syria til behandling, inkludert ca 30 klager (medfølgende barn er ikke medregnet) Av sakene det ikke er fattet vedtak i er ca 40 fra 2010 eller eldre. Profilen på søkere som har kommet etter opprøret har endret seg. Dette er hovedtrekkene:

- Færre kurdere
- Flere kristne
- Unge gutter som anfører at de er innkalt til militærtjeneste/menn innkalt til reservetjeneste
- En god del anfører å ha deltatt i demonstrasjoner
- Grov tortur og mishandling under arrestasjoner
- Mange barnefamilier. Gruppen øker og har ofte anførsler om den generelle situasjonen i Syria
- Antall æresrelaterte saker er relativt stabilt
- En del anfører bare den generelle situasjonen i Syria

### 5.2.3 Vurderingene

Vi legger til grunn at de gruppene som tidligere kunne risikere forfølgelse ved en retur til Syria, jf pkt 5.1 ovenfor, fortsatt vil være utsatt. Vi viser til at kravene til bevis skal være de samme for status som flyktning etter FNs flyktningkonvensjon, jf utl. § 28 første ledd bokstav a, som for vernet mot utsendelse etter konvensjonens art. 33, jf utl. § 73 første ledd, se blant annet departementets vurderinger i proposisjonens punkt 5.1.7 og 5.2.3.4, og at myndighetene har bevisbyrden for at retur vil være trygt. UDI mener ingen bør pålegges å returnere til Syria slik situasjonen der er for tiden. Vi viser også til punkt 2.8 om utsatte grupper, der det fremgår at alle som på en eller annen måte har tatt del i opprøret kan risikere å bli arrestert og torturert. Assads regime sitter fortsatt ved makten og har en lang historie når det gjelder menneskerettighetskrenkelser, som bruk av tortur. Som nevnt er det et grunnleggende trekk ved regimet at ingen form for opposisjon som truer regimets egen maktbase blir tolerert. Anførsler om politisk aktivitet - både i saker fra før opprøret og i saker fra det siste året - må derfor vurderes med særlig forsiktighet hva fare for forfølgelse ved retur angår. Dette gjelder også kurdere. De kurdiske områdene har vært relativt rolige og myndighetene har fra starten helt bevisst avstått fra å bruke vold mot demonstrantene her. Etter alt å dømme henger dette sammen med frykt for at kurderne skulle ta aktivt del i opprøret, se punkt 2.6. Dekretet fra april 2011 som gir statsløse kurdere mulighet til å søke syrisk statsborgerskap kan være utslag av det samme. Forholdene gir ikke grunnlag for å anta at forfølgelsesfaren vil være mindre nå enn tidligere for kurdere som har vært politisk aktive.

Anførsler om innkalling til militærtjeneste må vurderes på bakgrunn av UDIs kunnskap om kriteriene for innkalling i Syria, reaksjoner på unndragning og i lys av at straffeforfølgelse for å nekte militærtjeneste i en konflikt der slik tjeneste vil inkludere handlinger som beskrevet i loven § 31 første ledd, kan anses som forfølgelse, jf utl. § 29 annet ledd bokstav e. Vi viser til at syriske militære styrker med all sannsynlighet har begått forbrytelser mot menneskeheten under konflikten, jf blant annet FNs høykommissær for menneskerettigheter.

Anførsler fra kvinner om frykt for tvangsekteskap, æresdrap og mishandling må vurderes på bakgrunn av at regimet fremdeles sitter ved makten, og ikke tilbyr tilstrekkelig beskyttelse mot slike overgrep.

Etter opprørets start har det kommet flere kristne asylsøkere enn tidligere. Totalantallet har imidlertid vært lavt hittil. Kristne i Syria har normalt ikke hatt problemer på grunn av sin tro, jf blant annet regimets sekulære orientering. De som nå har søkt asyl, anfører stort sett den urolige, generelle situasjonen i Syria, ikke frykt for forfølgelse på grunn av sin religion. Av Landinfos temanotat fremgår imidlertid at om lag 15 000 alawitter, ismailitter og kristne har flyktet fra provinsen Homs, som også har vært åsted for voldshandlinger med et religiøst-sekterisk preg. Søknader fra kristne syrere må dermed vurderes i lys av dette, i tillegg til og i sammenheng med den generelle situasjonen i landet.

Når det ikke er momenter i saken som gir grunnlag for å anvende bokstav a, må anførsler om den generelle situasjonen vurderes etter utl. § 28 første ledd bokstav b. I porteføljen hittil er svært få saker der den generelle situasjonen i seg selv vil fremstå som det eneste grunnlaget. Det kan være aktuelt for noen av barnefamiliene. Her vil imidlertid hensynet til at søkeren er barn, jf § 28 tredje ledd, uansett måtte veie tungt i vurderingene, gitt situasjonen i Syria nå. I tillegg vil det kunne være aktuelt om vi ikke finner anførsler fra kvinner om frykt for æresdrap, tvangsekteskap eller mishandling tilstrekkelig troverdige.

I utgangspunktet er kravene til bevis og risiko noe strengere etter § 28 første ledd b enn etter § 28 første ledd bokstav a, jf blant annet departementets vurderinger i proposisjonens punkt 5.3.5: *(...) "Begrepet "reell fare" vil være en noe strengere terskel enn "velgrunnet frykt" etter flyktningkonvensjonen art. 1 A (2) og lovforslaget § 28 første ledd bokstav a. (...) Om det er fare*

*for å miste livet eller å bli utsatt for tortur vil det kunne stilles noe mindre krav til sannsynliggjøring enn der det er tale om mindre alvorlige reaksjoner. Det er imidlertid små gradsforskjeller det vil være tale om, da bestemmelsen uansett omfatter alvorlige reaksjoner. For øvrig vil avgjørelser i EMD relatert til EMK art. 3 være relevant for tolkningen av bestemmelsen.”*

I flere avgjørelser har EMD formulert vurderingstemaet slik at “substantial grounds have been shown for believing that the person concerned, if deported, faces a real risk of being subjected to treatment contrary to Article 3.” (Se blant annet N.A. v. United Kingdom.) Det er ikke tilstrekkelig at det foreligger “a mere possibility of ill-treatment” (Vilvarajah v. United Kingdom), men det er også uttrykkelig fastslått i praksis at det ikke kreves sannsynlighetsovervekt med hensyn til risiko (Saadi v. Italy). Når det gjelder hvilke situasjoner som kan tilsi at en persons tilstedeværelse i et område er tilstrekkelig i seg selv til å utløse beskyttelsesbehov, viser vi blant annet til EMDs gjennomgang av de generelle vilkårene for beskyttelse etter EMK art. 3 i N.A. v. United Kingdom. Det fremgår her at en generell situasjon med vold vanligvis ikke vil være tilstrekkelig i seg selv. Det fremgår også at EMD til da aldri hadde utelukket muligheten for at volden i et aktuelt land ville kunne være på et tilstrekkelig intenst nivå til at enhver utsendelse dit ville krenke artikkel 3. En slik tilnærningsmåte ville domstolen bare anvende i de mest ekstreme situasjonene med generell vold, når det var en reell risiko for krenkelse bare ved at personen ble utsatt for volden ved retur. I Sufi & Elmi v. United Kingdom (26. juni 2011) konstaterte domstolen i premiss 248 at “the level of violence in Mogadishu is of sufficient intensity to pose a real risk of treatment reaching the Article 3 threshold to anyone in the capital”. Dette var første gang EMD konstaterte krenkelse av EMK art. 3 kun på grunn av den generelle situasjonen i et område. Det avgjørende var at “the large quantity of objective information overwhelmingly indicates that the level of violence in Mogadishu is of sufficient intensity to pose a real risk of treatment reaching the Article 3 threshold to anyone in the capital. In reaching this conclusion the Court has had regard to the indiscriminate bombardments and military offensives carried out by all parties to the conflict, the unacceptable number of civilian casualties, the substantial number of persons displaced within and from the city, and the unpredictable and widespread nature of the conflict.”

Forholdene i Syria nå er ikke helt sammenlignbare med situasjonen i Mogadishu da dommen ble avsagt. I Syria har intensiteten i konflikten vært skiftende og flytende og spredt over store deler av landet. Det avgjørende i dommen var intensiteten i voldsutøvelsen i Mogadishu, som EMD anså for å være på et slikt nivå at enhver ville løpe en reell risiko for overgrep i strid med EMK art. 3 bare ved å oppholde seg der. I Syria har voldsutøvelsen vært mest intens i bysentra og lignende, når syriske militære har brukt væpnet makt for å slå ned opposisjonen. Selv om mange områder har vært og fortsatt er hardt rammet, som for eksempel byen Homs, har vi ikke inntrykk av at intensiteten i voldshandlingene har vært og er på et slikt nivå over hele Syria at enhver uten videre risikerer å miste livet eller å bli utsatt for tortur eller annen umenneskelig behandling bare ved å oppholde seg i landet, uten hensyn til sted. UDI har ikke tilsvarende mengde objektiv informasjon om situasjonen i hele Syria, som EMD hadde om Mogadishu. Det er derfor vanskelig å identifisere med tilstrekkelig grad av sannsynlighet områder som vil være trygge og områder der enhver vil risikere overgrep i strid med EMK art 3. Norske myndigheter har som nevnt bevisbyrden for at retur vil være trygt, og tvil om faktum skal som utgangspunkt komme asylsøkere til gode. Så lenge forholdene i Syria er som i dag, antar vi at de fleste av de som kun anfører den generelle situasjonen i landet vil bli ansett for å fylle vilkårene i utl. § 28 første ledd bokstav b. Vi understreker at hver sak vil bli behandlet individuelt, og at vi vil følge situasjonen i Syria nøye.

I henhold til utl. § 28 femte ledd gjelder ikke retten til anerkjennelse som flyktning etter første ledd bokstav a eller b dersom utlendingen kan få effektiv beskyttelse i andre deler av hjemlandet enn det området søkeren har flyktet fra, og det ikke vil være urimelig å henvise utlendingen til å søke beskyttelse i disse områdene. Hittil har sikkerhetssituasjonen i Syria vært usikker og flytende. Selv om ikke alle områder har vært like mye berørt av væpnet konflikt, er forholdene for tiden

såpass uforutsigbare at UDI ikke kan peke ut områder som vil være tilstrekkelig trygge til at internflukt kan være et aktuelt alternativ.

Vi understreker at utreiseplikten fortsatt bør være suspendert, og at tvungne returer ikke bør gjennomføres til Syria. Vi viser i den forbindelse også til UNHCRs position fra februar 2012, der de anbefaler statene å opprettholde suspensjon av tvangsreturer til Syria. Vi har vurdert om det kan være saker det kan være aktuelt å avslå, med fortsatt suspendert utreiseplikt.

Avslag fordi vi ikke har kunnet legge til grunn at søkeren kommer fra Syria har i praksis vært en lite aktuell problemstilling. Vi vil imidlertid avslå eventuelle slike saker. Kan vi legge til grunn at søkeren ikke kommer derfra, vil situasjonen der heller ikke ha betydning og dermed heller ikke returvernet.

Vi har også vurdert å legge saker vi tidligere ville ha sendt til verifisering til side, til mulighetene for verifisering blir bedre. Mye tyder imidlertid på at det kan gå lang tid før dette blir aktuelt. Vi mener derfor at også disse sakene bør behandles nå.

Utelukkelse fra flyktningstatus etter utl. § 31 kan være aktuelt i noen saker. For tiden er fire slike saker til vurdering, og det kan komme flere. Alle slike saker blir omhyggelig vurdert. I de aller fleste sakene der søkeren blir ekskludert, blir det imidlertid i praksis innvilget en tillatelse etter utl. § 74.

## **5. Forslag til instruks:**

"UDI instrueres med dette om å gjenoppta behandlingen av asylsøknader fra Syria, jf utl. § 76 annet ledd annet punktum, i tråd med den praksis UDI har foreslått. Departementet understreker at søknader om beskyttelse skal behandles individuelt, og at UDI kontinuerlig må følge utviklingen i søkernes opprinnelsesland."

## **6. Vurdering av administrative og økonomiske konsekvenser**

Asylsøknader fra syriske borgere tre siste år og til og med mars 2012

|      | jan | feb | mars | april | mai | juni | juli | aug | sep | okt | nov | des | tot |
|------|-----|-----|------|-------|-----|------|------|-----|-----|-----|-----|-----|-----|
| 2009 | 16  | 23  | 12   | 23    | 20  | 31   | 18   | 33  | 34  | 26  | 21  | 21  | 278 |
| 2010 | 7   | 23  | 10   | 9     | 5   | 7    | 5    | 13  | 8   | 10  | 15  | 7   | 119 |
| 2011 | 21  | 7   | 8    | 10    | 7   | 8    | 16   | 22  | 23  | 28  | 21  | 27  | 198 |
| 2012 | 23  | 6   | 14   |       |     |      |      |     |     |     |     |     | 43  |

Det fremgår av tabellen ovenfor at asylankomstene fra Syria første kvartal i år ligger omtrent på samme nivå som i 2011, 2010 og 2009. Antallet for hele 2011 var høyere enn for 2010, men fremdeles var ankomstene totalt sett ikke høye.

Asylsøknader fra Syria i EU-land (fra UNHCRs presentasjon på SCIFA-møtet i Brussel 16. april 2012):

- Økning i asylsøknader fra Syria i EU, 6757 i 2011 (opp fra 4230 i 2010)

- Høyest i Tyskland (60 % økning til 2634 i 2011)
- Betydelig lavere i andre stater, men med flere økninger
- Totalvurdering fra UNHCR: "No significant influx of people seeking protection at this time"

I Tyrkia har økningen vært 75 %, 50 000 asylsøkere fra Syria i 2012. I Libanon er anslagsvis 19000 fordrevet fra Syria, og UNHCR opplyser at i Jordan har 8200 blitt registrert og får assistanse siden 2011, mens 4500 venter på registrering.

Det fremgår av tallene ovenfor at det er et potensiale for økte ankomster fra Syria. Mange vil imidlertid sannsynligvis reise til andre land i Europa, før Norge blir aktuelt. Vi viser blant annet til geografisk plassering og at den syriske diasporaen i Norge er forholdsvis liten.

Blir Syria-porteføljen gjenopptatt, vil det få ubetydelige konsekvenser for UNE, all den tid antall klager mest sannsynlig være svært lavt. For politiet får det ingen konsekvenser, jf at utreiseplikten fortsatt vil være suspendert og det samme gjelder tvangsreturer. For UDI vil gjenopptagelse kreve noe mer ressurser til saksbehandling. Vi antar dette ikke vil ha stor betydning, siden porteføljen uansett er forholdsvis liten.

#### **7. Tilbakemelding fra departementet**

UDI har ikke behov for raskere avklaring fra departementet enn innen normalperioden på 8 uker.

#### **8. Berostillelse**

I brevet av 1. mars 2012 nevner UDI at søkere som er i en spesiell situasjon og åpenbart fyller vilkårene for beskyttelse, vil få saken behandlet mens porteføljen for øvrig er stilt i bero. Dette vil blant annet kunne omfatte barnefamilier, enslige mindreårige, personer med alvorlig sykdom og personer som har søkt før 2011. Slike saker vil UDI behandle mens departementet vurderer anbefalingen.

Med hilsen

Frode Forfang  
konstituert direktør

Hanne Jendal  
avdelingsdirektør