



Justis- og beredskapsdepartementet  
Innvandringsavdelingen  
Postboks 8005 Dep  
0030 Oslo

Oslo, 13.09.2017

Deres ref: 17/3822

## **Høring: Forslag til endring i utlendingsforskriften og stykkprisforskriften – fri rettshjelp ved forhåndsvarsel om utvisning ved oversittet utreisefrist**

NOAS viser til departementets høringsnotat av 21.06.2017 om forslag til endring i utlendingsforskriften og stykkprisforskriften – fri rettshjelp ved forhåndsvarsel om utvisning ved oversittet utreisefrist.

### **Oppsummering**

Departementet ønsker å innføre en praksis hvor asylsøkere med avslag kan forhåndsvarsles om utvisning ved oversittet utreisefrist på avslagstidspunktet, slik at utvisning kan vedtas direkte ved oversittet frist. NOAS støtter ikke forslagene slik de er fremmet i høringsbrevet.

Vi mener det er klart urimelig om det innføres et forhåndsvarsel om utvisning etter vedtak i førsteinstans, og vi er sterkt uenige i reduksjonen av antall timer rettshjelp. Vi er bekymret for at forslaget slik det står vil svekke rettsikkerheten til asylsøkere, og mener derfor forslagene ikke bør gjennomføres uten endringer på disse to punktene.

### **Forhåndsvarsel etter UDI-vedtak**

Departementets forslag innebærer at en asylsøker med avslag skal få forhåndsvarsel om mulig utvisning samtidig som det informeres om avslaget. Dette skal gjelde for både UDI og UNEs vedtak. Vi ser at det kan være reelle argumenter ved å informere om dette i forbindelse med avslag fra UNE. Det vil imidlertid etter NOAS syn være både urimelig og uhensiktsmessig om et slikt varsel blir gitt i ordinære asylsaker allerede etter vedtak i UDI.

Alle som får sin asylsøknad avslått av UDI har klagerett etter fvl. § 28 og ul. § 76, og nesten alle bruker denne retten. I ordinære asylsaker vil en klage utløse rett til utsatt iverksetting til vedtaket er endelig, jf. ul. § 90 femte ledd. Med klagen vil utreisefristen som gis i forbindelse med avslag i UDI dermed bortfalle i slike saker, og det vil heller ikke være aktuelt å fatte utvisningsvedtak for oversittet utreisefrist.

Et forhåndsvarsel om utvisning på dette stadiet vil dermed ha liten realitet og vil i de langt fleste saker kun være en kilde til forvirring og frustrasjon. Vi mener det dessuten vil være svært lite hensiktsmessig om advokater skal bruke den begrensede tiden de har i hver sak til å forkynne og forklare til sine klienter et forhåndsvarsel om utvisning som i realiteten ikke vil

føre til et utvisningsvedtak. På dette stadiet i prosessen er advokatens oppgave å få opplyst saken best mulig, oppklare eventuelle misforståelser og eventuelt imøtegå argumentasjon i direktoratets vedtak som utlendingen er uenig i. Dersom det skal brukes tid på utvisningsspørsmålet i tillegg til de spørsmålene asylsaken i seg selv reiser vil det for mange utlendinger være vanskeligere å forstå hva som er viktig å få frem i saken. Dette kan føre til at saker blir dårligere opplyst, noe som øker risikoen for uriktige vedtak og kan svekke asylsøkerens rettsikkerhet.

Om det fra advokatens side skal være et særskilt fokus på utvisning vil dette ta tid fra de andre oppgavene advokaten skal utføre. Hvis et forhåndsvarsel skal ha en realitet må det dessuten gis anledning til å gi et tilsvarende, og skal utlendingen ha mulighet til å gi et reelt tilsvarende vil det i de fleste saker kreve bistand fra advokat. Departementet mener advokatene bør gis «en særskilt plikt til også å gjøre utlendingen kjent med at oversittelse av utreisefristen vil medføre utvisning». Vi forutsetter at departementet er enig i at et forhåndsvarsel om utvisning må følges av en rett til å uttale seg om grunnlaget for den potensielle utvisningen. Det nevnes ikke i høringsnotatet om departementet ser for seg at advokatene skal bistå med å få sendt inn et tilsvarende, men det må antas at departementet mener dette også skal inkluderes i det som allerede er advokatens plikter.

Vi mener departementet må ta hensyn til at de fleste advokater på feltet mener de fem timene som er avsatt til hver sak allerede er for lite til å gjøre et tilstrekkelig arbeid i saken. Det vises her til rapporten «*Evaluering av advokatornningen for asylsøkere*» fra 2012 utgitt av Oxford Research:

*Tidsbruk på en gjennomsnittlig klagesak er stipulert til fem timer. Nær 60 prosent av advokatene bruker mellom fem og sju timer, ytterligere 35 prosent bruker mer enn sju timer.(...)*

*Advokatene forteller at det er tidkrevende bare det å snakke med klienter, og bygge et tillitsforhold. Det tar også tid å skaffe nødvendig dokumentasjon, slik som helseerklæringer og dokumenter for politisk virksomhet i hjemlandet. I praksis går det ofte mer tid enn den tiden som blir dekket av satsen, og man kan ikke plutselig si at nå er tiden brukt opp og deretter avslutte samtalen/møtet.*

*Uavhengig av sakstype mener de fleste advokatene at stykkprisen for asylsakene gir for snevre rammer og gjør at advokatene må gjøre mye gratisarbeid. Funnene i undersøkelsen er således sammenfallende med kritikken fremsatt av Advokatforeningen. Videre påpeker advokatene at ordningen med ekstrastøtte ved behov ikke fungerer dels fordi fylkesmennenes praksis rapporteres å være streng, dels fordi mulighetene for å få innvilget ekstrastøtte ved behov er betinget av at timeantallet i den konkrete saken overstiger det dobbelte antallet normerte timer.*

NOAS er på bakgrunn av dette bekymret for at et pålegg om plikt for advokater til å informere om forhåndsvarsel, som dessuten i mange tilfeller vil innebære hjelp til å sende inn tilsvarende, uten at det gjøres noen endringer i stykkprisfinansieringen vil innebære en svekkelse av asylsøkeres rettsikkerhet.

Det må også bemerkes at innføring av et forhåndsvarsel etter UDI-vedtak vil kreve mye ressurser. Når det i tilnærmet samtlige saker ikke vil foreligge et utvisningsgrunnlag fordi en klage vil føre til utsatt iverksettelse mener NOAS det er svært uhensiktsmessig at det opprettes et stort antall utvisningssaker med det arbeidet dette fører med seg.

NOAS vil med dette sterkt fraråde at det gis forhåndsvarsel om utvisning etter UDI-avslag i ordinære asylsaker. De, svært få, som ikke klager på vedtaket må imidlertid gis informasjon fra advokaten om muligheten for utvisning ved oversittet frist. Vi vil anta at av de som ikke påklager vedtaket vil det være en betydelig andel som ikke gjør dette fordi de er forsvunnet, og som dermed ikke vil kunne motta et forhåndsvarsel uansett.

Når det gjelder Dublin-saker og saker i 48-timersprosedyren er situasjonen noe annerledes siden utreisefristen og muligheten for et utvisningsvedtak er mer reell i disse sakene. For at forhåndsvarsel skal innføres på dette stadiet på en forsvarlig måte må det imidlertid gjøres endringer i stykkprisfinansieringen. Vi minner om at det i den ovennevnte rapporten om advokatordningen er en samstemt oppfatning om at stykkprisfinansieringen i disse sakene er for lav, og at dette i enda større grad enn for ordinære saker anses som et problem. Også i disse sakene kan det være svært vektige argumenter mot et avslag. Advokatens arbeid med å få frem slike argumenter i klagen vil imidlertid svekkes om vedkommende må bruke tid på spørsmålet om utvisning innenfor den allerede beskjedne tidsrammen som eksisterer.

NOAS vil derfor foreslå at det i slike saker innføres en rett til minimum én times økt rettshjelp, slik at det gis en reell mulighet til å varsle om utvisning og til å få sendt inn et tilsvarende svar.

## Forhåndsvarsel etter UNE-vedtak

NOAS mener at om det skal gis forhåndsvarsel før utreisefristen er utløpt er det mer naturlig å vurdere dette etter et UNE-avslag enn etter vedtak i førsteinstans. På dette stadiet er asylsaken formelt avsluttet og det vil alltid bli gitt en utreisefrist. Når det fremgår av ul. § 66 annet ledd bokstav a at utvisning skal gis ved oversittet utreisefrist er det viktig at utlendingen får tilstrekkelig informasjon om dette, slik at vedkommende får en reell mulighet til å vurdere assistert retur før fristen går ut. Under den forutsetning at denne informasjonen er tilstrekkelig forstått av den enkelte mener NOAS det kan være akseptabelt å fatte et vedtak om utvisning direkte etter oversittet utreisefrist, i stedet for å gå veien om et forhåndsvarsel.

Denne forutsetningen er imidlertid ikke oppfylt slik systemet er i dag, og vil heller ikke være det slik departementets forslag er utformet. Som departementet mener NOAS det ville vært gunstig om flere med avslag på sin asylsøknad hadde valgt assistert retur etter at søknaden er endelig avslått av UNE. Dette må imidlertid skje som et resultat av et informert valg, og ikke fordi man er skremt til det.

Erfaringen viser at en del av de som får avslag aldri vil velge å returnere til sitt hjemland. Det kan skyldes oppriktig frykt for at de vil være i fare ved retur, at forholdene i hjemlandet er så dårlige at retur anses som det minst attraktive av alle løsninger eller at det er så skambelagt å skuffe familie og slekt ved å returnere hjem at alle andre alternativer fremstår som bedre. Men vi mener mye kan gjøres for å legge forholdene bedre til rette blant de som er tilbøyelige til å vurdere assistert retur. Etter tusenvis av samtaler over mange år med personer som har fått endelig avslag, er det vårt klare inntrykk at faktorer som vanskeliggjør assistert retur i mange tilfeller er svært kort tid til å ta en avgjørelse samt manglende kunnskap om egen sak.

NOAS mener prinsipielt at utreisefristen burde vært betydelig lengre enn den er i dag. Å omstille seg fra et håp om oppholdstillatelse i Norge til å forsone seg med en retur til det landet man flyktet fra er en svært vanskelig prosess. Frem til avslaget kommer fra Utlendingsnemnda vil håpet om opphold være stort, og mange vil ikke tenke på retur som et reelt alternativ. I tillegg til frykten og usikkerheten om hva som vil skje ved retur skal et liv i Norge avvikles. For mange innebærer dette avskjed med venner og kontakter i lokalsamfunnet, arbeidsforhold som skal avsluttes og skolegang som skal avbrytes. For de som står mentalt forberedt til å starte denne prosessen den dagen de mottar avslaget vil muligens utreisefristen ikke by på store problemer. Svært få er imidlertid i den posisjonen.

Et av de største hindrene for å sette i gang prosessen er usikkerheten rundt egen sak. Mange har en oppfatning av at det ville blitt gitt opphold om myndighetene bare hadde forstått hvilke problemer man står overfor. Mange tror myndighetene ikke vurderer sakene individuelt, men bare bedriver kollektive vurderinger, og mange har ikke tillit til at myndighetene foretar en objektiv vurdering av saken deres.

Vår erfaring er at kunnskap om norske asylregler, om myndighetenes vurdering av egen sak og av andre sammenlignbare saker vil gi en bedre forståelse for hvorfor den enkelte sak er avslått. Den enkelte vil som oftest ikke være enig i vurderingen av sin sak, men vil ha bedre forutsetninger for å forstå grunnlaget for myndighetenes vurderinger og for å se hvilke muligheter, eller som oftest manglende muligheter, som finnes for å få vedtaket omgjort. Om denne forståelsen er på plass, vil det for mange være lettere å starte en prosess hvor assistert retur er et reelt alternativ.

For å nå en slik forståelse kreves det tid, og det kreves en grundig gjennomgang av saken. Vår erfaring er at svært mange søkere med avslag ikke sitter igjen med stort annet etter informasjonen de får fra advokaten enn at saken er avslått og de må reise hjem. Ofte er dette kun formidlet i et kort brev som følger avslaget. Det er beklagelig, men også forståelig at dette skjer. Som nevnt ovenfor er advokatens tidsbruk svært begrenset om de ikke velger å arbeide gratis i relativt stort omfang. Når vedtaket skal forkynnes, vil ofte de fem timene som står til rådighet være oppbrukt, og advokaten vil ikke ha tid til en grundig gjennomgang av vedtaket. Om advokaten i tillegg til å forkynne vedtaket, også skal forklare utlendingen om en mulig utvisning og hva konsekvensene kan være, uten å få ekstra betalt, sier det seg selv at gjennomgangen svært ofte vil bli skjematisk.

Når det gis et forhåndsvarsel om utvisning følger det av forvaltningsloven § 16 første ledd at det skal gis anledning til å uttale seg før vedtak fattes. Med tanke på at en stor andel av de disse sakene gjelder har svært begrensede kunnskaper om norsk lovgivning og norsk språk, vil denne uttaleretten ha liten betydning om den ikke følges av rett til juridisk bistand. NOAS er derfor overrasket over at departementet i sitt høringsbrev mener advokatene skal informere om dette innenfor allerede snevre rammer, og at muligheten til tilsvaret ikke nevnes med ett ord. Det er uklart om departementet mener det ikke skal gis rett til tilsvaret, om dette antas dekket av advokaten eller om utlendingen selv må ta ansvar for dette. Vi viser i den sammenheng til at Utlendingsnemnda i sitt høringsbrev stiller spørsmålet om det bør forskriftsfestes en rett til å uttale seg om forhåndsvarselet.

Vi ser at det kan være fornuftig å endre på reglene om fritt rettsråd i disse sakene, slik at hovedtyngden av hjelpen gis i klageomgangen for de som velger å påklage et utvisningsvedtak. I en del tilfeller vil det ikke være aktuelt å gi tilsvaret, eller tilsvaret vil være nokså kort. Vi er imidlertid sterkt kritiske til at det legges opp til at retten til fritt rettsråd helt fjernes i forbindelse med forhåndsvarselet. For mange vil dette reelt sett bety det samme som at retten til å uttale seg blir fjernet. Dette vil kunne svekke den enkeltes rettsikkerhet, og det vil dessuten være lite egnet til å styrke formålet om flere assisterte returer.

Dersom det skal gis forhåndsvarsel om utvisning før utreisefristen er utløpt, mener NOAS det må gis minimum én time fritt rettsråd til å forberede utlendingen på dette. Dette gjelder ikke minst på grunn av det noe spesielle utgangspunktet at det varsles om utvisning på bakgrunn av et lovbrudd som ennå ikke er begått. For at utlendingen skal forstå dette må det forklares på en grundig måte som advokatene ikke har anledning til innenfor de foreslåtte rammer.

Ved å gi én times fritt rettsråd vil advokaten gis mulighet til å forklare bakgrunnen for forhåndsvarselet, gi utlendingen en grundigere gjennomgang av vedtak og begrunnelse for avslag og bistå med å få frem eventuelle argumenter mot at det bør utvises. Dette kan som nevnt gi den enkelte en bedre forståelse for myndighetenes vurderinger og hvor vanskelig det kan være å få oppholdstillatelse i Norge, noe som igjen kan føre til at assistert retur anses som mer aktuelt. For å oppnå en slik forståelse er det viktig at informasjonen gis på et språk vedkommende forstår, og at det derfor gis adgang til å benytte tolk i samtalene.

Siden lovbruddet ikke ennå er begått, men automatisk begås ved oversittelse av utreisefristen, må det antas at de fleste tilsvaret vil dreie seg om selve utreisefristen og argumenter for hvorfor det vil være problematisk å forholde seg til denne. Det vil ikke være tungtveiende argumenter mot utreisefristen i alle saker, men i noen tilfeller finnes omstendigheter som gjør det vanskelig å overholde fristen. Dette kan være langt fremkommet graviditet, alvorlige helseproblemer, behov for å fullføre oppfølging av barn, avklaringer av rettslige spørsmål etc. En times rettsråd vil gjøre det lettere å få frem slike omstendigheter før et utvisningsvedtak fattes.

Vi minner om at slik systemet fungerer i dag vil den eneste informasjonen asylsøkere garantert får tilgang til mellom avslag fra UNE og utreisefrist komme fra deres advokat. I noen tilfeller vil utlendingen ha en vedtakssamtale med forvaltningen før fristen går ut, men i

svært mange tilfeller skjer ikke dette. NOAS mener det er viktig at alle asylsøkere behandles likt i dette spørsmålet. Dette forutsetter et system hvor det sikres at alle får tilgang til den samme informasjonen på det samme stadiet i saken. Ved innføring av minimum én times fritt rettsråd i forbindelse med forhåndsvarsling vil advokatene gis en mulighet til å kunne formidle dette på en skikkelig måte.

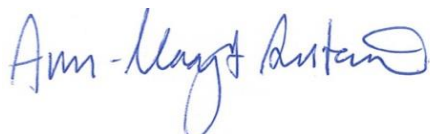
## Konklusjon

NOAS kan på dette grunnlag ikke støtte departementets forslag til endringer. Dersom forhåndsvarsel om utvisning på klagestadiet fjernes, og det gis fritt rettsråd i forbindelse med forhåndsvarsel om utvisning etter avslag i UNE, mener NOAS det vil være et bedre grunnlag for at forslagene kan være gjennomførbare og føre til flere assisterte returer, samtidig som søkerens rettsikkerhet ivaretas.

NOAS takker for anledningen til å delta i høringsrunden, og vi er tilgjengelige for ytterligere kommentarer om dette skulle være ønskelig.

Med vennlig hilsen

**Norsk Organisasjon for Asylsøkere**



Ann-Magrit Austenå  
generalsekretær

Andreas Furuseth  
juridisk seniorrådgiver