



Innspill til statsbudsjett 2020
Kommunal- og forvaltningskomiteen
Justiskomiteen

Kommunal- og forvaltningskomiteen

Assistert retur: Veiledning til asylsøkere med avslag

Mange asylsøkere forstår ikke hvorfor de har fått avslag, og har et stort behov for informasjon og veiledning. Slik realitetsorientering er viktig, og ofte en forutsetning for at asylsøkere skal velge assistert retur til hjemlandet. Informasjon og veiledning til barnefamilier er særlig viktig, for å forebygge pågripelse og internering av barn etter utløpt utreisefrist. Mange asylsøkere kvier seg for å oppsøke norske myndigheter, men har en lavere terskel for å oppsøke organisasjoner de har tillit til for å få informasjon og veiledning. Hittil har midler til slik veiledning kun blitt gitt i avbrutte, korte perioder, noe som gjør det vanskelig å etablere nødvendig kontakt og tillit blant asylsøkere.

Det finnes et fast, oppdragsbasert informasjonsprogram for asylsøkere i ankomstfasen, drevet av en uavhengig aktør og hjemlet i utlendingsforskriften § 17-7. Det bør tilsvarende etableres et veiledningsprogram for asylsøkere i og utenfor mottak som har avslag på asylsøknaden.

NOAS anbefaler:

- *Innfør en fast ordning med informasjon og veiledning fra en uavhengig aktør for personer med avslag på asylsøknaden, som lever i og utenfor mottak.*

Rettsikkerhet i Utlendingsnemnda (UNE)

NOAS ser svakheter ved rettsikkerheten i dagens klageordning i asylsaker: Mangel på kontradiksjon, mangel på muntlighet og manglende topartsvurdering. UNE vurderer i en del asylsaker andre forhold enn UDI, uten at asylsøkeren gis mulighet til å uttale seg om de nye vurderingene. Denne manglende muligheten for kontradiksjon er et alvorlig rettsikkerhetsproblem. Svært få asylsøkere får mulighet til å forklare seg muntlig for UNE. Flere muntlige behandlinger vil gi UNEs avgjørelser mer legitimitet, både hos den enkelte asylsøker som vedtaket gjelder og i allmennheten. NOAS anbefaler, i tråd med utredningen til særdomstolsutvalget¹, at det gjøres endringer for å bedre asylsøkeres rettsikkerhet i klageordningen.

Den beste løsningen for å sikre full kontradiksjon og muntlig høring, er innføring av en topartsprosess i UNE – som man har i de tilsvarende klageorganene i både Danmark og Sverige. Med helt få unntak, har alle EU-land en forvaltningsdomstol, og således sikret topartsprosess. En topartsprosess ville innebære at UDI og asylsøkeren begge møter i nemnda som motparter. Dette betyr blant annet at UDI ville kunne spørres ut om sitt avslag både av nemnda og av asylsøkeren og dennes advokat.

NOAS anbefaler:

- *Sikre full kontradiksjon i UNE*
- *Gi flere mulighet til å forklare seg muntlig for UNE*
- *Innfør topartsprosess i UNE*

Matusikkerhet og fattigdom på asylmottak

En voksen beboer i ordinært asylmottak får under 2 500 kr i måneden. Det skal dekke mat, klær, medisiner, transport, telefon, hygieneartikler og andre nødvendigheter. Stønadene til beboere i mottak ligger langt under satsene for sosialhjelp, og enda lenger unna SIFOs referansebudsjett.

¹ NOU 2017:8: *Særdomstoler på nye områder?* (tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2017-8/id2542284/>).



Matsikkerhet er en grunnleggende menneskerettighet, nedfelt i FNs verdenserklæring om menneskerettighetene art. 25. FN har definert at matsikkerhet eksisterer når alle mennesker til enhver tid har fysisk og økonomisk tilgang til nok og trygg mat for et fullgodt kosthold som møter deres ernæringsmessige behov og preferanser, og som danner grunnlag for et aktivt liv med god helse.²

OsloMet gjennomførte i 2017 en studie om matsikkerhet blant 205 voksne mannlige og kvinnelige beboere på asylmottak. Studien viste at 93 % er matusikre. Av disse opplever 12 % matusikkerhet uten sult, 84% matusikkerhet med sult, og 4 % at deres barn sulter. Ser man kun på barnefamilier, opplever 20 % av disse at deres barn sulter. For å forhindre matusikkerhet, anbefaler OsloMet at den økonomiske støtten til beboere i mottak økes.³

De økonomiske ytelsene må høynes for å sikre at barn og voksne ikke går sultne, og for å sikre at de gis bedre levevilkår og mulighet til et verdig liv mens de bor på asylmottak. Å leve i fattigdom er en dårlig start på livet i Norge. Det hindrer deltakelse i ordinært hverdagsliv og gjør at mottaksbeboere kan havne utenfor samfunnet. En mer normal tilværelse i mottak vil gi langt bedre forutsetninger for integrering og beboernes evne til å ta ansvar for egen situasjon.

NOAS anbefaler:

- *Øk satsene for økonomiske ytelser for beboere i mottak*

Urimelig høyt søknadsgebyr for familiegjennomføring

Gebyret for å søke om familiegjennomføring er 10.500 kr. Dette er et urimelig høyt søknadsgebyr. Ved å hindre barn og ektefeller i å bli gjenforent med flyktninger i Norge, hindres retten til familieliv. Høye økonomiske krav ved familiegjennomføring kan føre til at flyktninger i Norge heller tar dårlig betalte jobber enn utdanning. Gebyret bør fjernes for personer som har fått oppholdstillatelse i Norge etter søknad om beskyttelse. Dette er særlig viktig for nyankomne flyktninger som er unntatt inntektskravet. Det vil være i samsvar med Jeløya-plattformen fra januar 2018, der det heter at regjeringen vil redusere gebyr ved familiegjennomføring for personer med flyktningstatus.

NOAS anbefaler:

- *Fjern søknadsgebyret for familiegjennomføring for personer som har fått oppholdstillatelse i Norge etter søknad om beskyttelse*

Ankomstsenter Østfold

Utlendingsdirektoratet (UDI) må bevilges tilstrekkelige midler for å sikre at målet om en god og rettssikker asylprosess skal kunne gjennomføres i løpet av tre ukers oppholdstid ved Ankomstsenter Østfold fra 2019. Ombyggingen av senteret og organisering av ankomstfasen må tilrettelegges for riktig og grundig saksopplysning, samtidig som personvern og humanitære hensyn ivaretas.

Det må bevilges midler til nødvendig utbedring av boforhold for asylsøkere ved ankomstsenteret, når oppholdstiden i 2019 skal utvides fra maksimalt 10 dager til tre uker. I dag gis asylsøkere plass i køyesenger i store telt med inntil 40 sengeplasser. De fysiske omgivelsene må legges bedre til rette for noen grad av privatliv, skjerming og trygge rammer for alle. Blant annet bør det være atskilte områder for enslige kvinner og menn, mulighet for tilpasset innkvartering og oppfølging for personer med særskilte behov, og egne, tilrettelagte områder for barnefamilier. Barn og ungdommer bør ha

² <https://nofima.no/nyhet/2010/01/mattrygghet-og-matsikkerhet/>.

³ Laura Terragni, Sigrun Henjum, Dawid Mauno, Ida Barbala og Helene Haug, *Matsikkerhet på asylmottak i Norge: Oppsummering av hovedfunnene og mulige tiltak*, Oslo Metropolitan University, 2018.



egnete aktivitetsområder ute og inne. Foreløpig bevilgede midler er ikke tilstrekkelig for å dekke innmeldte behov.

Det er høsten 2018 gjennomført et pilotprosjekt for tidlig helsekartleggingssamtale på Ankomstsenter Østfold. Det er viktig at en mekanisme for tidlig identifisering av sårbare asylsøkere videreføres. Dette bør inkludere utredning av og mulighet for dokumentasjon av torturskader, for å sikre at Norge oppfyller sine forpliktelser etter FNs torturkonvensjon. Identifisering av sårbare asylsøkere er viktig for opplysning av saken og asylsøkeres rettsikkerhet, for riktig mottaksplassering, og for å sikre nødvendig helseoppfølging. Tidlig identifisering vil også kunne ha betydning for integreringen, for de som gis oppholdstillatelse.

Mulighet for å kartlegge asylsøkeres kompetanse allerede på ankomstmottaket bør utredes, for å sikre tidlig integrering. Det må være frivillig for asylsøkeren å gjennomføre en slik kartlegging, og det kan ikke ha noen konsekvenser for behandlingen av asylsaken om asylsøkeren ikke ønsker en slik kartlegging. Det vil være avgjørende at det gis tilstrekkelig informasjon om formål med og konsekvenser av kartleggingen, slik at det ikke oppstår misforståelser om hva som er utredning av asylsaken og hva som er kompetansekartlegging.

NOAS anbefaler:

- *Bevilg UDI tilstrekkelig midler for nødvendig utbedring av boforhold og ivaretagelse av rettsikkerhet ved Ankomstsenter Østfold*
- *Viderefør en mekanisme for tidlig identifisering av sårbare*
- *Utred muligheten for kartlegging av asylsøkeres kompetanse på Ankomstsenter Østfold*

Omsorgssituasjonen for enslige mindreårige asylsøkere

Mens omsorgstilbudet til enslige mindreårige asylsøkere under 15 år er regulert i barnevernloven, og det stilles krav til blant annet bemanning, tilsyn og materiell standard, er omsorgstilbudet til dem mellom 15 og 18 år verken regulert i lov eller forskrift. Nasjonal institusjon for menneskerettigheter (NIM), som er underlagt og rapporterer til Stortinget, har konkludert at enslige mindreårige asylsøkere over 15 år utsettes for usaklig forskjellsbehandling – og at Norge derfor bryter FNs barnekonvensjon.⁴ Flere rapporter har vært entydig på at omsorgssituasjonen for barna er for dårlig.⁵ Omsorgssituasjonen for barna har vært en gjenganger i merknadene fra FNs barnekomité. Også FNs menneskerettighetskomité og FNs torturkomité har nylig kritisert Norge for behandlingen av denne gruppen barn.⁶

NOAS anbefaler:

- *Overfør omsorgsansvaret for alle enslige mindreårige asylsøkere til barnevernet*

Evaluerings- og vergeordningen for enslige mindreårige asylsøkere

Nye rapporter fra Fafo⁷, UNHCR⁸, UNICEF⁹ og NTNU¹⁰ synliggjør behovet for at representant- og vergeordningen for enslige mindreårige asylsøkere evalueres av en uavhengig instans. Rapportene viser at representantene tolker og utfører sitt mandat ulikt, som fører til vilkårlighet og betydelige

⁴ Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter, *Temareport 2016 – Omsorg for enslige mindreårige asylsøkere*.

⁵ NOU 2011:10, *I velferdsstatens venterom - Mottakstilbudet for asylsøkere*; Berg og Tronstad, *Levekår for barn i asylsøkerfasen*, NTNU Samfunnsforskning, 2015; Sønsterudbråten, Tyldum og Raundalen, *Et trygt sted å vente. Omsorgspraksiser på asylmottak for enslige mindreårige*, Fafo-rapport 2018:05.

⁶ FNs barnekomité, *Concluding observations on the combined 5th and 6th periodic reports of Norway*, *Concluding observations (2018) CCPR/C/NOR/CO/7* og FNs torturkomité, *Concluding observations (2018) CAT/C/NOR/CO/8*.

⁷ Silje Sønsterudbråten, Guri Tyldum og Magne Raundalen, *Et trygt sted å vente*, Fafo-rapport 2018:05.

⁸ UNHCR, *This is Our View*, 2017.

⁹ UNICEF, *Protected on Paper*, 2018.

¹⁰ Marianne Garvik og Marko Valenta, *Informasjon, mening og mestring hos enslige mindreårige asylsøkere i Norge*, NTNU Samfunnsforskning, 2018.



forskjeller i oppfølgingen av barna. Kvaliteten på representantenes oppfølging varierer i stor grad. Flesteparten av barna UNHCR snakket med i forbindelse med rapporten, fortalte at de fikk liten eller ingen oppfølging fra representanten. UNICEF konkluderer i sin rapport at representantene ikke opererer med tilstrekkelig uavhengighet fra asylmyndighetene, og anbefaler at Norge evaluerer rollen og ansvarsområdene til representanter.

Det er også grunn til å evaluere hvordan vergeordningen fungerer for andre grupper sårbare asylsøkere. Ifølge Fafo¹¹ finnes det voksne beboere på asylmottak som ikke vurderes å være i stand til å håndtere elementære oppgaver i hverdagen selv, som allikevel ikke har verge.

NOAS anbefaler:

- *Representant- og vergeordningen for enslige mindreårige asylsøkere og andre grupper sårbare asylsøkere bør evalueres av en uavhengig instans*

Statsløshet

FNs høykommissær for flyktninger (UNHCR) utga i 2015 en rapport¹² om situasjonen for statsløse i Norge. Rapporten konkluderer med at norsk lovgivning og praksis på flere områder strider med FNs konvensjoner om statsløshet, som Norge har sluttet seg til (Konvensjonen om statsløses stilling og Konvensjonen om begrensning av statsløshet). Regjeringen har ikke fulgt opp rapporten. FN-konvensjonene har blitt oversett av utlendingsforvaltningen, og rettighetene til statsløse personer i Norge har ikke blitt ivaretatt.

Siden Norge ikke har prosedyrer for å avgjøre hvem som skal ha status som statsløs i Norge eller en egen oppholdsstatus for statsløse, kan ikke statsløse få legalisert sin status i Norge – med mindre de får opphold etter søknad om asyl. Det er i strid med FN-konvensjonen om statsløses stilling av 1954.

NOAS anbefaler:

- *Innfør statsløshetsprosedyrer og statsløshet som oppholdsgrunnlag, i tråd med Norges internasjonale forpliktelser*

¹¹ Ragna Lillevik, Silje Sønsterudbråten og Guri Tyldum, *Evaluering av tilrettelagt avdeling i asylmottak Et tilbud til asylsøkere med helseproblemer*, Fafo-rapport 2017:22.

¹² UNHCR, *Mapping Statelessness in Norway*, oktober 2015 (tilgjengelig fra: <https://www.refworld.org/docid/5653140d4.html>).



Justiskomiteen

Trandum utlendingsinternat

Det er positivt at alternativer til internering i forbindelse med tvangsretur skal utredes, og at det er opprettet en egen, tilpasset interneringsenhet for barnefamilier. NOAS er samtidig svært bekymret for behandlingen av sårbare personer internert på Trandum utlendingsinternat, og for at regjeringen ikke i tilstrekkelig grad har fulgt opp anbefalinger fra Sivilombudsmannen.

Personer settes i isolasjon på grunn av psykiske helseproblemer:

På Trandum utlendingsinternat plasseres personer på sikkerhetsavdeling, som normalt innebærer isolasjon, på grunn av psykiske helseproblemer, selvskading eller selvmordsfare. Mindreårige har også vært plassert i denne avdelingen. Etter et besøk ved internatet i mars 2017, rapporterer Sivilombudsmannen:

Menneskerettslige standarder fastsetter at bruk av isolasjon overfor enkelte særlig utsatte grupper, som personer med psykiske funksjonsnedsettelse eller barn og unge, bør være forbudt (...). En urovekkende stor andel av plasseringene på sikkerhetsavdelingen som ble gjennomgått i forbindelse med besøket, var helt eller delvis begrunnet i den internertes psykiske helsetilstand, selvskading eller selvmordsfare. Det er bekymringsfullt at opphold på sikkerhetsavdelingen fremstår som det eneste virkemiddelet utlendingsinternatet har for å ivareta psykisk syke og/eller sterkt traumatiserte mennesker som skader seg selv eller vurderes å være i fare for selvmord.¹³

I oppfølgingsbrev til Politiets utlendingsenhet av september 2018, skriver Sivilombudsmannen:

Det er bekymringsfullt at det ennå ikke er iverksatt konkrete tiltak for å hindre bruk av isolasjon overfor personer med alvorlige psykiske lidelser eller traumer (...). Ombudsmannen finner grunn til å peke på at bruk av isolasjon overfor personer med alvorlige psykiske helseutfordringer gir høy risiko for brudd på forbudet mot umenneskelig og nedverdiggende behandling.¹⁴

NOAS anbefaler:

- *Følg Sivilombudsmannens anbefaling om bruk av sikkerhetsavdeling: Det bør utvikles alternativer til bruk av isolasjon som kontrolltiltak overfor særlig utsatte grupper som barn og personer med alvorlige psykiske lidelser eller traumer, inkludert mennesker som selvskader eller er suicidale.*
- *Følg Sivilombudsmannens anbefaling om at det bør iverksettes ytterligere tiltak for å forebygge bruk av restriksjoner og maktmidler, inkludert en økt satsning på psykososiale støttetiltak for de internerte. NOAS mener det i den forbindelse bør vurderes om det skal ansettes personer med helse- og/eller sosialfaglig kompetanse som kan gi en-til-en oppfølging til personer som har behov for det.*

Helsetjenesten er ikke tilstrekkelig uavhengig og dekker ikke behov:

Det er et privat firma som yter helsetjenester på Trandum utlendingsinternat, etter kontrakt med Politiets utlendingsenhet. Sivilombudsmannen har påpekt at det skaper «store rolleutfordringer å ha sykepleiere ansatt i politiet og et privat legefirma med PU som eneste oppdragsgiver». Sivilombudsmannen har derfor anbefalt at det etableres en ordning som sikrer at helsetjenester gis av helsepersonell med faglig uavhengighet. Sivilombudsmannen mener at overføring av ansvaret for å yte helsetjenester til kommunen vil kunne sikre den faglige uavhengigheten.¹⁵

¹³ Sivilombudsmannen, *Besøksrapport – Politiets utlendingsinternat på Trandum, sikkerhetsavdelingen – 28.-29. mars 2017*, s.24.

¹⁴ Sivilombudsmannen, *Svar på oppfølgingsbrev nr. 2 fra Politiets utlendingsenhet om Sivilombudsmannens rapport etter besøk 28.- 29. mars 2017*, 4.9.2018.

¹⁵ Sivilombudsmannen, *Besøksrapport – Politiets utlendingsinternat på Trandum, sikkerhetsavdelingen – 28.-29. mars 2017*, s.31.



Ifølge Sivilombudsmannen fremstår helsetilbudet ved internatet «som underdimensjonert for å kunne ivareta helsetilstanden til alle som interneres på Trandum gjennom oppholdet på en tilfredsstillende måte». Sivilombudsmannen har anbefalt at helsetilbudet styrkes, blant annet ved at det sikres rutinemessig gjennomføring av helsevurdering ved innkost og en systematisk oppfølging av lengeværende internerte. Ombudsmannen understreker viktigheten av at en eventuell omorganisering «sikrer tilstrekkelige ressurser for å ivareta de internertes mangeartede helsebehov i alle faser av et opphold på Trandum, inkludert innkostfasen, oppholdet og i forbindelse med uttransportering».¹⁶

NOAS anbefaler:

- *Følg Sivilombudsmannens anbefaling om at det etableres en ordning som sikrer at helsetjenester gis av helsepersonell med faglig uavhengighet. Overføring av ansvaret for å yte helsetjenester til kommunen vil kunne sikre den faglige uavhengigheten.*
- *Følg Sivilombudsmannens anbefaling om at det bevilges tilstrekkelige ressurser til å ivareta de internertes helsebehov.*

Uavhengig tilsynsordning for tvangsreturer

Selv om Norge siden 2010 har vært forpliktet etter EUs returdirektiv til å føre et effektivt, uavhengig tilsyn med tvangsreturer, er det fortsatt ikke innført. Tilsynsrådet for Trandum har nylig fått sitt mandat utvidet, slik at rådet også skal føre tilsyn med tvangsreturer. Tilsynsrådet oppnevnes og finansieres imidlertid fortsatt av Justis- og beredskapsdepartementet, og må avklare og budsjettere eventuell deltakelse på returtransport med Politiets utlendingsenhet, som er utøvende myndighet for tvangsretur. Dette bør endres for å sikre reell uavhengighet.

NOAS anbefaler:

- *Innfør en oppnevningsprosess for tilsynsrådet der relevante aktører fra sivilsamfunnet har mulighet til å foreslå rådsmedlemmer*
- *Gi tilsynsrådet et eget budsjett og nødvendig sekretærfunksjon, uavhengig av Politiets utlendingsenhet*

Uavhengig returråd ved tvangsretur av barn

I rapporten *Jeg har ikke gjort noe galt* (2017), fant NOAS og Redd Barna at Politiets utlendingsenhet ved tvangsreturer ikke i tilstrekkelig grad tar hensyn til barnets beste, jamfør artikkel 3 i FNs barnekonvensjon. Rapporten viser at opplevelsen av (forsøk på) tvangsretur fra Norge har langvarige konsekvenser for barna, og flere av barna sliter fremdeles med frykt for politiet, søvnproblemer, manglende konsentrasjon på skolen og endret atferd. Barna beskriver særlig pågripelsen som en veldig skremmende opplevelse.

Britiske myndigheter innførte i 2010 et returråd, som gir tilbakemeldinger på myndighetenes plan for hvordan pågripelse og tvangsretur av barn skal gjennomføres. Rådets anbefalinger er ikke rettslig bindende, men følges i praksis. Rådet er oppnevnt av myndighetene, og består av sosialarbeidere, helsepersonell og andre eksperter på barns helse- og omsorgssituasjon. Rådet får tilsendt planen for pågripelse og tvangsretur tre uker før pågripelsen, for å kunne gi myndighetene tilbakemelding i god tid. Rådet kan ikke komme med råd i strid med politiets egne retningslinjer for tvangsretur eller andre retningslinjer. Rådet fungerer som en sikkerhetsventil, og bidrar til oppfyllelse av menneskerettslige forpliktelser i praksis.

¹⁶ Ibid.



NOAS anbefaler:

- *Utred og innfør en norsk modell med uavhengig returråd for barn, basert på erfaringene fra den britiske returordningen for barnefamilier og deres «Independent Family Returns Panel». Ordningen bør lovfestes.*

Kontakt i NOAS: Mona Reigstad Dabour, politisk rådgiver: mrd@noas.org / 480 22 166

NOAS, 7.1.2019