



Innspill til partienes program:
Viktigste endringer å få til i innvandringspolitikken

OPPSUMMERING

- Innføre topartsprosess i Utlendingsnemnda (UNE)
- Mer rettshjelp i utlendingssaker
 - *Gi flere timer rettshjelp*
 - *Styrk ordningen med spesielle rettshjelptiltak*
- Gjøre familiejenforening for flyktninger enklere og billigere
- Sikre rettighetene til barn på flukt
 - *Gjeninnføre rimelighetsvilkåret*
 - *Sikre hensynet til barnets beste*
 - *Overføre omsorgsansvaret for alle enslige mindreårige til barnevernet*
- Stoppe dagens praksis for opphør av flyktningstatus
- Ivareta rettighetene til statsløse
 - *Innføre definisjon av statsløshet i lovverket, en statsløshetsprosedyre og eget oppholdsgrunnlag for statsløse*

Innføre topartsprosess i UNE

Manglende rettssikkerhet i UNE fremkommer i en rekke utredninger og evalueringer. Graverutvalgets utredning fra mars 2017¹, peker på særlig to svakheter ved rettssikkerheten i dagens klageordning i asylsaker: Mangel på kontradiksjon og mangel på muntlighet. Kontradiksjon er et grunnleggende rettssikkerhetsprinsipp, og innebærer at asylsøkeren skal gis mulighet til å imøtegå UNEs argumenter og fremstilling av saken. Manglende kontradiksjon er særlig alvorlig i asylsaker - der et galt vedtak kan bety at mennesker tvangsutsendes fra Norge til reell risiko for forfølgelse og medføre brudd på våre internasjonale forpliktelser.

I 2018 fikk kun 8 prosent av asylsøkerne mulighet til å forklare seg muntlig for UNE. Muntlig forklaring er viktig for å opplyse saken og styrke den enkeltes rettssikkerhet, og vil bidra til at det fattes riktige vedtak. Muligheten til å bli hørt muntlig er viktig for opplevd og reell rettssikkerhet. Flere muntlige behandlinger vil gi UNEs avgjørelser mer legitimitet, både hos den vedtaket gjelder og i allmennheten.

Et godt skritt på veien for å sikre full kontradiksjon og muntlig høring, er å innføre en topartsprosess i UNE – som man har i de tilsvarende klageorganene i både Danmark og Sverige.

Mer rettshjelp i utlendingssaker

Gi flere timer rettshjelp:

Det gis kun fem timers gratis rettshjelp i en vanlig asylsak. Det er for lite til å sikre grunnleggende rettssikkerhet for den enkelte og utføre tilstrekkelig arbeid i saken. Det bekreftes også i rapporten Evaluering av advokatordningen for asylsøkere (2012) fra Oxford Research, som viser at nær 60

¹ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2017-8/id2542284/>.



prosent av advokatene bruker mellom fem og sju timer og at ytterligere 35 prosent bruker mer enn sju timer.²

Det gis ekstra fem timer rettshjelp dersom det skal gjennomføres nemndmøte med personlig fremmøte. NOAS' erfaring er at et nemndmøte oftest tar lengre tid enn fem timer. Det betyr at det ikke er rom for forberedende arbeid, som å møte klienten i forkant av møtet og gjennomgå prosessen som vil være avgjørende for utfallet i saken hans/hennes. Advokaten «taper» timer på å møte i nemnd. Det er uholdbart og kan i ytterste konsekvens medføre at flyktninger ikke får den beskyttelsen de har rett og krav på.

Styrk ordningen med spesielle rettshjelptiltak:

Rettskjøpsbehovet i utlendingssaker er stort. NOAS har fra januar 2019 utvidet rettshjelpsarbeidet fra rettshjelp i asylsaker til rettshjelp i saker om familieinnvandring, permanent oppholdstillatelse og statsborgerskap. Familieinnvandringsaker utgjør nå 25 prosent av sakene vi mottar. Asylsakene vi mottar har de siste årene blitt mer kompliserte og ressurskrevende, som følge av kraftige innstramninger i asylpolitikk- og praksis. De siste tre årene (2016-2018) har NOAS gjennomgått over 4000 saker, og nesten halvparten (46 %) av personene vi bistod fikk opphold. Midler tildelt over post 72 om spesielle rettshjelptiltak, er avgjørende for at vi kan opprettholde rettshjelpen på dagens nivå.

Regjeringen vil fra 2020 oppheve øremerking av spesielle rettshjelptiltak. Midlene skal i stedet fordeles av Statens sivilrettsforvaltning etter søknad fra organisasjonene. Endringen kan bidra til at organisasjonene får en likere og mer rettferdig tilgang til rettshjelpsmidler. Samtidig er det viktig å sikre tildelingskriterier som hensyntar kompleksiteten i ulike sakstyper, og som sikrer at organisasjonene kan bruke erfaringer fra rettshjelpsarbeidet i rettspolitisk arbeid. Det bør derfor unngås at kostnad per sak tillegges uforholdsmessig mye vekt ved tildeling av midler. Tildelinger bør også fortrinnsvis gis for mer enn ett år av gangen, for å sikre forutsigbarhet og trygg budsjettering for rettshjelpsarbeidet.

Den totale bevilgningen til spesielle rettshjelptiltak bør økes for å dekke rettshjelpsbehovet.

Gjøre familiegjenforening for flyktninger enklere og billigere

Retten til familieliv er en menneskerettslig minimumsstandard, som Norge er forpliktet til å følge. FNs høykommissær for flyktninger (UNHCR) har uttalt at det er «uoverstigelige hindringer og barrierer som en flyktning møter i en søknadsprosess om familiegjenforening i Norge».³

NOAS lanserte nettopp en rapport⁴ som viser at vi har den mest krevende søknadsprosessen for familiegjenforening i Skandinavia. Norge har blant annet et skyhøyt søknadsgebyr, og strenge søknadsfrister for at flyktninger skal få unntak fra inntektskrav. For at flyktningfamilier skal få innfridd retten til familieliv etter Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK), bør Norge blant annet fjerne søknadsgebyret for flyktninger og fjerne tidsfrister for innlevering av søknad.

Sikre rettighetene til barn på flukt

Gjeninnføre rimelighetsvilkåret:

Norge brøt FNs flyktningkonvensjon da Stortinget fjernet rimelighetsvilkåret i internflyktvurderingen i asylsaker i 2016. Les hvorfor [her](#). Bruddet på flyktningkonvensjonen har

² Oxford Research, *Evaluering av advokatordningen for asylsøkere*, 2012, s.54 (tilgjengelig fra:

https://www.udi.no/globalassets/global/forskning-fou_i/beskyttelse/evaluering-av-advokatordningen-for-asylsokere.pdf).

³ <https://www.vl.no/nyhet/feller-hard-dom-over-norge-1.26380>.

⁴ NOAS, *Realizing Refugees' Right to Family Unity*, 2019 (tilgjengelig fra: <https://www.noas.no/wp-content/uploads/2019/11/Skjermbilde-52.png>).



ført til at barn som flykter alene og som tidligere fikk flyktningstatus i Norge, i dag får avslag på asyl fordi de kan henvises til internflukt et annet sted i hjemlandet. Stortingets vedtak fra 2017 om innføring av sårbarhetskriterier, stopper ikke dette bruddet på flyktningkonvensjonen.⁵

Sikre hensynet til barnets beste:

Det må sikres at utlendingsforvaltningen gjør en grundig, helhetlig og individuell vurdering av barnets beste i alle saker som gjelder barn – som synliggjøres i vedtak. Barnets beste skal være et grunnleggende hensyn i tråd med FNs barnekonvensjon, og tillegges nødvendig vekt i avveiningen mot innvandringsregulerende hensyn. Ifølge Høyesterett skal barnets beste ikke bare være ett av flere momenter i en helhetsvurdering, barnets interesser skal danne utgangspunktet, løftes spesielt frem og stå i forgrunnen.⁶

Det har vært en gjentatt utfordring de siste årene at utlendingsforvaltningen ikke har lagt tilstrekkelig vekt på hensynet til barnets beste i utlendingssaker. Både i behandlingen av sakene til lengeværende barn⁷ og sakene til enslige mindreårige med tidsbegrenset opphold kun til 18 år⁸, måtte Stortinget gripe inn og justere en praksis som hadde blitt strengere enn hva stortingsflertallet ønsket.

Etter å ha blitt kjent med utøvelsen av loven og konsekvensene for barna som ble rammet i disse sakene, så lovgiver seg nødt til å justere forvaltningens praksis gjennom regelendringer – for å sikre at hensynet til barnets beste vektlegges i tilstrekkelig grad. Det fremstår som at samme behov gjør seg gjeldene i utvisningssaker som medfører splittelse av barnefamilier. NOAS mener det er viktig at lovgiver gjør det helt tydelig ovenfor forvaltningen hvilke forventninger Stortinget har til vektlegging av barns beste og utredning av individuelle konsekvenser for barn i den enkelte utvisningssak som gjelder barnefamilier.

Overfør omsorgsansvaret for alle enslige mindreårige asylsøkere til barnevernet:

Enslige mindreårige over 15 år må sikres et likeverdig omsorgstilbud. Nasjonal institusjon for menneskerettigheter (NIM) har konkludert at enslige mindreårige asylsøkere over 15 år utsettes for usaklig forskjellsbehandling – og at Norge derfor bryter FNs barnekonvensjon.⁹ Flere rapporter har vært entydig på at omsorgssituasjonen for barna er for dårlig.¹⁰ Omsorgssituasjonen for barna har vært en gjenganger i merknadene fra FNs barnekomité. Også FNs menneskerettighetskomité og FNs torturkomité har kritisert Norge for behandlingen av denne gruppen barn.¹¹

Stoppe dagens praksis for opphør av flyktningstatus

I asylforliket fra november 2015¹² ble stortingsflertallet enige om at flyktninger kan miste oppholdstillatelsen i Norge, dersom situasjonen i hjemlandet forbedres slik at grunnlaget for beskyttelse har falt bort. Bruken av opphørsbestemmelsen innebærer at Norge leder an internasjonalt i å svekke flyktningsrettigheter. Flyktninger som har bodd flere år i Norge kan miste oppholdstillatelsen her, og sendes tilbake til hjemlandet på grunn av forhold som ikke skyldes flyktningens egne handlinger.

⁵ <https://www.noas.no/stortingets-vedtak-hindrer-ikke-brudd-pa-flyktningkonvensjonen/>.

⁶ <https://lovdata.no/pro/auth/login#document/HRSIV/avgjorelse/hr-2015-206-a?searchResultContext=2649&rowNumber=96&totalHits=207>.

⁷ Jf. utlendingsforskriften § 8-5; <https://www.noas.no/ny-forskrift-for-lengevaerende-asylbarn/>.

⁸ Jf. utlendingsforskriften § 8-8; <https://www.noas.no/stortingets-vedtak-hindrer-ikke-brudd-pa-flyktningkonvensjonen/>.

⁹ Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter, *Temarapport 2016 – Omsorg for enslige mindreårige asylsøkere*.

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

¹¹ 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*.

¹² <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Referater/Stortinget/2015-2016/151203/2/#asylforlik>



Bruk av opphørsbestemmelsen har så langt først og fremst rammet somaliske flyktninger. UDI ble våren 2016 instruert til å varsle mulig tilbaketrekking av beskyttelsesstatus til en stor gruppe somaliske flyktninger som kom til Norge mellom 2012 og 2014, som risikerer å måtte returnere til Mogadishu – i strid med flyktningkonvensjonen. I et brev¹³ til norske myndigheter, advarer UNHCR om at sikkerhetssituasjonen i Mogadishu er for usikker til at flyktningstatus kan opphøre.

Varsel om opphør skaper usikkerhet som er ødeleggende for integrering¹⁴, også i de sakene der det ikke ender med at flyktningstatus trekkes tilbake. Reglene for å få permanent opphold er strammet inn.¹⁵ De som ikke oppfyller vilkårene for permanent opphold, kan leve i konstant usikkerhet for om de vil bli sendt tilbake til hjemlandet – også etter mange års opphold i Norge.

På grunn av manglende utredning av juridisk grunnlag og konsekvenser av instruksene, med påfølgende behov for en rekke avklaringer mellom UDI og Justisdepartementet og deretter ulike vurderinger mellom UDI og UNE, har svært få – etter over tre års saksbehandling i forvaltningen - fått endelig vedtak om opphør av flyktningstatus.

Opphørsinstruksene er først og fremst et symbolpolitisk tiltak, med høye administrative kostnader, alvorlige konsekvenser med stor usikkerhet og svekket integrering for flyktningene det gjelder og det norske samfunnet for øvrig.

Ivareta rettighetene til statsløse

Norge bør innføre definisjon av statsløshet i lovverket, en statsløshetsprosedyre og eget oppholdsgrunnlag for statsløse.

UNHCR utga i 2015 en rapport¹⁶ 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 av 1954 og Konvensjonen om begrensning av statsløshet av 1961). 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. Konsekvensen er at statsløse i Norge er rettighetsløse og uten noen stat de kan returnere til.

Les mer i NOAS' årlige statusrapport, Rikets tilstand på asylfeltet: <https://www.rikestilstand.noas.no/>

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

NOAS, 5. desember 2019

¹³

<https://static1.squarespace.com/static/56e6a2632b8dde4bafce35e0b/t/592ca461893fc05fa7db5afe/1496097890960/Brev+fra+UNHCR+om+opp+h%C3%B8rs+Somalia-saker+7.+nov+2016.pdf>

¹⁴ <https://www.samfunnsforskning.no/aktuelt/nyheter/2019/usikkerhet-truer-asylsokeres-integrering.html>

¹⁵ <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/krav-om-selvforborgelse-for-a-fa-varig-opphold-i-norge2/id2564633/>

¹⁶ UNHCR, *Mapping Statelessness in Norway*, oktober 2015 (tilgjengelig fra: <https://www.refworld.org/docid/5653140d4.html>).