



## Innspill til oppfølging av punkter i Granavolden-plattformen

### Innhold

<b>1 Veiledningsprogram for personer med avslag på asylsøknad</b> .....	2
<i>Regjeringen vil «etablere program for frivillig retur i samarbeid med relevante organisasjoner»</i>	
<b>2 Klageordningen i asylsaker</b> .....	4
<i>Regjeringen vil «foreta en fornyet gjennomgang av klageordningen på utlendingsfeltet»</i>	
<b>3 Rettshjelpsordningene</b> .....	8
<i>Regjeringen vil «styrke rettshjelpsordningene»</i>	
<b>4 Konvertitter</b> .....	10
<i>Regjeringen vil «sikre at det avholdes nemndsmøte med personlig oppmøte og at det gis mulighet til å føre vitner under nemndsmøte i Utlendingsnemnda i asylsaker der vurderingstemaet er troverdigheten ved en konvertering. Den utvidede adgangen til personlig oppmøte gjelder kun én gang i hver sak.»</i>	
<i>Regjeringen vil «vurdere praksis i klagesaker som knytter seg til forfølgelse på grunn av religion»</i>	
<b>5 Engangsløsning for lengeværende asylsøkere</b> .....	12
<i>Regjeringen vil «legge til rette for en engangsløsning for eldre ureturnerbare asylsøkere som har bodd lengre enn 16 år i Norge. Løsningen rammes inn slik at den ikke skaper presedens, og vil ikke gjelde for straffedømte.»</i>	
<b>6 Høring av barn</b> .....	13
<i>Regjeringen vil «at barn i større grad blir hørt muntlig ved behandling av klager i utlendingssaker»</i>	



## **1 Veiledningsprogram for personer med avslag på asylsøknad**

*Punkt i Granavolden-plattformen: Regjeringen vil «etablere program for frivillig retur i samarbeid med relevante organisasjoner»*

### **1.1 Veiledningsprogrammet bør forskriftsfestes**

Veiledningsprogrammet bør forskriftsfestes, tilsvarende veiledning i forbindelse med at asylsøknad fremsettes. Et informasjons- og veiledningsprogram i ankomstfasen drives i dag av NOAS, på oppdrag fra UDI, og er hjemlet i utlendingsforskriften § 17-17. Vi anbefaler at et veiledningsprogram til asylsøkere med avslag også hjemles i denne paragrafen, som et nytt tredje ledd (forslag til nytt ledd i kursiv):

#### **§ 17-17. *Veiledning om rettshjelp***

I sak om bortvisning, utvisning og tilbakekall av gitt tillatelse, og når utlendingen søker beskyttelse etter lovens § 28, skal politiet gi veiledning i samsvar med lovens § 82. Politiet skal også informere om det offentliges adgang til å kreve refusjon når det er gitt fritt rettsråd uten behovsprøving, jf. § 17-19.

Veiledningen skal gis samtidig med underretning om vedtaket eller samtidig med forhåndsvarsel når dette er påkrevd, jf. forvaltningsloven § 16. Utlending som søker beskyttelse, og som ikke har rett til fritt rettsråd, skal gis tilbud om individuell veiledning fra en uavhengig organisasjon i forbindelse med at søknaden fremsettes, med mindre det er iverksatt en ordning med kollektiv beskyttelse, jf. lovens § 34.

*Utlending som søker beskyttelse og får avslag, skal gis tilbud om individuell veiledning fra en uavhengig organisasjon om avslaget på søknad om beskyttelse og fremtidige alternativer, herunder returmuligheter.*

Veiledning etter bestemmelsen her skal gis på et språk utlendingen kan forstå.

### **1.2 Veiledningsprogrammet bør konkurransesettes**

Det er naturlig at veiledningsprogrammet organiseres som en anbudsordning administrert av UDI, tilsvarende informasjonsprogrammet i ankomstfasen.

#### *Anbudets varighet*

Anbudet bør være av lang varighet, for å sikre et tilbud av god kvalitet og mulighet for oppfølging av personer over lengre tid. Forslagsvis kan tilbudet være på tre år, med opsjon på tre nye år.

#### *Gjennomføring av tjenesten*

Det er viktig at veiledningstjenesten utføres av én aktør, for å samle kompetanse, bygge et fagmiljø, og sikre et helhetlig, konsekvent og likt tilbud til alle personer i målgruppen.

Det er nødvendig at asylsøkere, både i og utenfor mottak, har tilgang til veiledning fra en uavhengig aktør som de har tillit til. Mange asylsøkere kvier seg for å oppsøke norske myndigheter. Det er samtidig utfordrende for norske myndigheter å nå ut med informasjon og veiledning til personer utenfor mottak. Veiledningsprogrammet skal ikke erstatte, men komme i tillegg til, informasjon og veiledning fra myndighetene.



Det bør være løpende tilgang til veiledning, og antall samtaler som tilbys må ses opp mot behovet i den enkelte sak. Veiledning kan tilbys ved personlig oppmøte, per telefon eller Skype. Det åpnes for besøk på asylmottak dersom det er hensiktsmessig.

### Veiledningens innhold

Mange asylsøkere forstår ikke hvilke vurderinger som er gjort i saken eller hvorfor de har fått avslag. Riktig forståelse for egen sak og situasjonen etter endelig avslag er nødvendig for å ta et informert valg for fremtiden, og er viktig for at asylsøkere skal velge assistert retur til hjemlandet. Realitetsorienterende samtaler er ofte en forutsetning for at andre returmotiverende tiltak skal ha effekt og kunne bidra til assistert retur.

Personer med avslag på asylsøknaden har rett til fem timer fritt rettsråd fra advokat. Dette timetallet er imidlertid for lite til å dekke behovet for informasjon og veiledning om asylsaken. Timene vil også i de aller fleste tilfeller være oppbrukt innen UNE fatter vedtak i saken, og vil derfor ikke kunne dekke behovet for veiledning etter UNEs vedtak.

Veiledningen bør inkludere følgende momenter:

#### 1. Veiledning om asylsaken:

- Gjennomgang og forklaring av vedtak og forvaltningens juridiske vurderinger.
- Forklaring om relevant regelverk.
- Forklaring om praksis i lignende saker.

#### 2. Veiledning om situasjon etter avslag:

- Hvilke alternativer som finnes etter avslag.
- Forklaring om forskjellen mellom assistert retur, ledsaget retur og tvangsretur.
- Informasjon om konsekvenser av oversittelse av utreisefrist.
- Informasjon om ordningen for assistert retur og fordeler ved å returnere assistert.

#### 3. Oppfølging og bistand til:

- Å ta kontakt med norske myndigheter og IOM om spørsmål vedrørende assistert retur.
- Å ta kontakt med andre relevante instanser for å muliggjøre assistert retur (f.eks. Røde Kors oppsporingstjeneste).

### Krav til kompetanse

Kravet til kompetanse bør inkludere kompetanse og erfaring i saksbehandling og juridisk arbeid, og samtalemotodikk. Aktøren som skal utføre arbeidet bør ha erfaring fra og kunne dokumentere resultat fra tidligere arbeid med veiledning til asylsøkere med avslag.

### Prioritert målgruppe

Den prioriterte målgruppen for veiledningsprogrammet bør være personer som nylig har fått avslag på sin asylsøknad. Personer som nektes realitetsbehandling av asylsøknaden i Norge, faller også innenfor målgruppen.

### Tildelingskriterier i en anbuds konkurranse

Tildelingskriterier som særlig bør vektlegges i et tilbud for veiledningsprogrammet er kompetanse og gjennomføringsevne.



## **2 Klageordningen i asylsaker**

*Punkt i Granavolden-plattformen: Regjeringen vil «foreta en fornyet gjennomgang av klageordningen på utlendingsfeltet»*

Det er ikke behov for en ny utredning/evaluering av Utlendingsnemnda (UNE), klageinstansen i asylsaker, da en rekke utredninger/evalueringer allerede har blitt gjennomført.<sup>1</sup> Det er godt dokumentert hvilke rettssikkerhetsutfordringer som foreligger og som bør møtes. Hovedutfordringene fremkommer i representantforslag 237 S (2017–2018) om å styrke rettssikkerheten i asylprosessen<sup>2</sup>, som baserer seg på NOU 2017:8 (Graverutvalgets utredning)<sup>3</sup>: kontradiksjon ivaretas ikke i tilstrekkelig grad, og for få asylsøkere får mulighet til å forklare seg muntlig i UNE.

### **2.1 Kontradiksjon**

#### Manglende mulighet til å imøtegå UNEs argumenter

Det er et rettssikkerhetsproblem at UNE fatter vedtak med en annen begrunnelse enn Utlendingsdirektoratet (UDI), uten at asylsøkere har hatt mulighet til å imøtegå UNEs argumenter. Et eksempel er asylsøkere fra Afghanistan som henvises til internflukt av UDI, fordi hjemstedet vurderes som utrygt. Klageren og dens prosessfullmektig vil i klageomgangen ikke ha fremmet argumenter og informasjon om sikkerhetssituasjonen på hjemstedet. Dersom UNE gir avslag fordi hjemstedet vurderes som trygt, har asylsøkeren følgelig ikke hatt mulighet til å imøtegå UNEs vurdering av sikkerhetssituasjonen på hjemstedet.

#### Svekket mulighet til å imøtegå bruk av landinformasjon

Landinformasjon kan være avgjørende for utfallet av en sak. Det er ikke gitt hvilke landinformasjonskilder som bør veie tyngst i den enkelte sak. Det er ikke gitt at informasjon fra Landinfo bør ha forrang, og Landinfos rapporter burde generelt ikke veie tyngre enn andre kilder. En konkret vurdering av hvilke kilder som skal veie tyngst, må gjøres i den enkelte sak. Det må gjøres en bevisvurdering hva gjelder landinformasjon, på samme måte som gjøres med andre typer bevis i saken. Det er viktig at det gis en begrunnelse for valget av kilder og landinformasjon.

Landinformasjon fra FNs høykommissær for flyktninger (UNHCR), en aktør med et særegent mandat etter flyktningkonvensjonen og som selv er fysisk tilstede i land flyktninger kommer fra, bør tillegges særlig vekt. Den europeiske menneskerettsdomstol gir preferanse til rapporter fra UNHCR, andre FN-rapporter og rapporter fra internasjonale menneskerettsorganisasjoner som Human Rights Watch og Amnesty International.<sup>4</sup>

Det finnes mange landinformasjonsrapporter, og fra en rekke aktører, som kan inneholde ulike konklusjoner hva gjelder situasjonen i et enkelt land. Asylsøkerens advokat/prosessfullmektig bør informeres om hvilke rapporter UNE vil bruke i den enkelte saken, i tilfellet han/hun ønsker å fremme andre rapporter som del av sakens beslutningsgrunnlag.

<sup>1</sup> Tidligere utredninger/evalueringer av UNE er oppsummert i *NOU 2017:8 Særdomstoler på nye områder? Vurdering av nye domstolsordninger for foreldretviser, barnevernsaker og utlendingssaker* på side 266-278.

<sup>2</sup> Tilgjengelig fra <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Representantforslag/2017-2018/dok8-201718-237s/>.

<sup>3</sup> Tilgjengelig fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/57139c34d05943b4829ad0839a4f5116/no/pdfs/nou201720170008000dddpdfs.pdf>.

<sup>4</sup> Cecilie Schjætvatn og NOAS, *Har du en sak? Marginal domstolsprøving av landfaglig informasjon*, 2017 (tilgjengelig fra: [http://www.noas.no/wp-content/uploads/2017/07/Har-du-en-sak\\_Marginal-domstolsproving-av-landfaglig-info\\_2017.pdf](http://www.noas.no/wp-content/uploads/2017/07/Har-du-en-sak_Marginal-domstolsproving-av-landfaglig-info_2017.pdf)).



Ifølge UNE vil som regel landrapporter inngå som en del av dokumentasjonen til nemnda, og vil stå i dokumentlisten som utarbeides i forkant av nemndmøtet. Parten skal få kopi av denne ved møtets begynnelse.<sup>5</sup> Dette er åpenbart for sent. Dokumentlisten bør sendes prosessfullmektig senest to uker før nemndmøtet, og det bør samtidig være mulig for klagers prosessfullmektig å kunne sende inn alternativ landinformasjon i forkant – samtidig som det gis mulighet for å kunne begrunne behovet for denne alternative informasjonen og hvorfor den skal tillegges vekt. UNE kan så sende dette ut til nemndmedlemmene sammen med begrunnelsen for hvorfor landinformasjonen skal tillegges vekt.

### Ny informasjon gitt direkte i nemndmøte

NOAS deltar relativt ofte i nemndmøter i UNE som asylsøkeres prosessfullmektige. Vi har erfart at informasjon som ikke tidligere har fremkommet i saken, presenteres direkte i nemndmøtet. Dette har skjedd med blant annet identitetsdokumenter, hvor UNE har lagt fram et dokument som ikke var informert om på forhånd, samt informasjon om asylsøkeren fra sosiale medier. Det er ikke uvanlig at det fremlegges flere titalls sider med utskrifter fra sosiale medier. Det er et svært dårlig utgangspunkt for kontradiksjon at prosessfullmektig ikke har fått tilsendt slike opplysninger i forkant, og dermed ikke har kunnet snakket med asylsøkeren og gjort tilstrekkelige forberedelser før nemndmøtet.

## 2.2 Muntlighet

Alt for få asylsøkere gis mulighet til å møte i nemndmøte i UNE. I 2018 fikk kun åtte prosent av asylsøkerne mulighet til å forklare seg muntlig for UNE.

I følge utlendingsloven skal det gjennomføres nemndmøte i saker der det foreligger «vesentlige tvilsspørsmål», det vil si tvil om spørsmål som kan ha betydning for resultatet i saken. Det er UNE selv som bestemmer om det skal avholdes nemndmøte i den enkelte sak. Dersom det gjennomføres nemndmøte, skal asylsøkeren ifølge utlendingsloven som hovedregel få mulighet til å forklare seg muntlig.

### UNE vurderer for strengt

I utlendingsloven § 78, heter det blant annet:

Saker som ikke byr på vesentlige tvilsspørsmål, kan avgjøres av en nemndleder. I slike saker kan Utlendingsnemnda også delegere vedtaksmyndighet til sekretariatet. Saker som kan avgjøres av en nemndleder, er blant annet klager der vilkårene for å omgjøre Utlendingsdirektoratets vedtak **åpenbart** må anses å foreligge, og klager som må anses **grunnløse**. (Vår utheving.)

Ordene «åpenbart» og «grunnløse» i lovteksten indikerer at terskelen skal være høy for at nemndleder kan avgjøre saken på egenhånd, uten nemndmøte. Det samsvarer dårlig med den lave andelen asylsøkere som får mulighet til å forklare seg muntlig i nemndmøte.

Vi viser videre til utlendingsforskriftens § 16-9:

---

<sup>5</sup> UNES hørings svar til NOU 2017:8 (tilgjengelig fra: <https://www.une.no/kildesamling/horingsuttalelser/horingsuttalelse-30.11.2017/>).



### **§ 16-9. Om når en sak skal anses å by på vesentlige tvilsspørsmål**

En sak skal anses å by på vesentlige tvilsspørsmål og avgjøres i nemndmøte dersom det er tvil om spørsmål som kan ha avgjørende betydning for utfallet av saken. Blant annet skal saken anses å by på vesentlige tvilsspørsmål dersom

- a) det er tvil om klagerens troverdighet når det gjelder anførsler om faktiske forhold som kan ha avgjørende betydning for utfallet av saken,
- b) det er tvil om vurderingen av retursituasjonen og dette kan ha avgjørende betydning for utfallet av saken,
- c) det er tvil om rettslige tolkningsspørsmål som kan ha avgjørende betydning for utfallet av saken, eller
- d) det er tvil om hvordan et skjønn skal utøves og dette kan ha avgjørende betydning for utfallet av saken.

NOAS opplever at dagens praksis verken er i samsvar med loven eller utlendingsforskriften. Dette kan illustreres med to eksempler:

#### Eksempelsak 1:

Iransk asylsøker konverterer til kristendommen i Norge, er med i evangeliserende menighet i Norge, og dokumenterer at han driver med evangelisering. UNE avslår søknaden om beskyttelse uten nemndmøte med personlig fremmøte, selv om klagers troverdighet er avgjørende for utfallet i saken. Hadde UNE trodd på at han hadde konvertert, hadde han fått beskyttelse – siden UNE mener at iranske misjonerende konvertitter har behov for beskyttelse.

#### Eksempelsak 2:

Homofil mann fra Irak, som ikke oppga seksuell legning ved ankomst til Norge. Han anfører dette først etter flere års opphold i Norge. På grunn av skammen dette innebærer, har ikke opplysningene om seksuell legning fremkommet tidligere. UNE trodde ikke på at mannen var homofil. Homofile fra Irak får beskyttelse dersom det legges til grunn at vedkommende er homofil. UNE avslø søknaden om beskyttelse, uten å avholde nemndmøte med personlig fremmøte.

NOAS er i mange saker uenig i UNEs konklusjon om at det ikke foreligger «vesentlige tvilsspørsmål». En viktig del av NOAS' rettshjelpsarbeid, er å møte asylsøkeren og gjennomføre samtaler med han/henne. Vår erfaring er at dette ofte er avgjørende for å opplyse saken, og bidrar til at vi får omgjort negative vedtak. Vi får omgjort saker der UNE har vurdert at det ikke er behov for nemndmøte, men der det blir gitt oppholdstillatelse etter vi har bidratt til opplysning av saken gjennom samtale med den saken gjelder.

#### Problematisk med samtaler utenom nemndmøte

NOAS er svært kritiske til at UNE har møter eller telefonsamtaler utenom nemndmøte, slik UNE har beskrevet i sin høringsuttalelse til Graverutvalgets utredning. Det er problematisk at slike samtaler gjennomføres uten prosessfullmektig tilstede. Hvis det er behov for ytterligere opplysning av saken, må UNE henvende seg til prosessfullmektig og be om dette. Hvis det er tvilsspørsmål skal det innkalles til nemndmøte.

Vi frykter at det her ikke er snakk om innhenting av tilleggsinformasjon, men reelt sett tvilsspørsmål knyttet til saken som i samsvar med utlendingsloven § 78 og utlendingsforskriftens § 16-9 tilsier at saken skal behandles i nemndmøte med personlig fremmøte.



### 2.3 Løsning: topartsprosess

Anbefalingene til Graverutvalget bør følges: det bør gis regler i utlendingsloven som forsterker kontradiksjonskravet for saksbehandlingen i UNE, og som krever at langt flere asylsøkere enn i dag gis mulighet til å forklare seg muntlig.

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. Les mer [her](#).

### 2.4 Asylsøker og prosessfullmektig bør alltid få møte ved nemndmøte

Ifølge utlendingsforskriften § 16-12, kan UNE gjennomføre nemndmøte uten personlig fremmøte «når utlendingens fremstilling av faktum er lagt til grunn, når det ikke er tvil om faktum eller når nemndleder anser det åpenbart at personlig fremmøte ikke vil ha betydning for avgjørelsen av saken.»

Det vil styrke asylsøkerens rettssikkerhet dersom asylsøkeren og hans/hennes prosessfullmektig alltid gis anledning til å møte under nemndmøte. Selv om det vurderes at asylsøkerens personlige forklaring ikke vil påvirke utfallet av saken, bør asylsøkeren/prosessfullmektig gis anledning til å legge fram sine synspunkter i saken. Det kan være synspunkter om landinformasjon, eller om juridiske problemstillinger. Det vil sikre kontradiksjon i større grad, og gi asylsøkeren/prosessfullmektig mulighet til å legge frem alternative landinformasjonskilder. Det vil også gi asylsøkeren/prosessfullmektig mulighet til å fremme sine tolkninger av nasjonalt og internasjonalt regelverk. For asylsøkeren kan det bidra til reell og opplevd rettssikkerhet å få delta under nemndmøte.

### 2.5 Behandling i UNE etter rettssak

Saker UNE får til ny behandling etter at domstolen har funnet UNEs vedtak ugyldig, bør behandles i nemndmøte med personlig oppmøte. Unntak kan gjøres i saker der nemndleder fatter vedtak til gunst for asylsøkeren. Det bør vurderes om saker der domstolen har funnet UNEs vedtak ugyldig, skal behandles av en annen nemndleder enn den som tidligere har behandlet saken.



### **3 Rettshjelpsordningene**

*Punkt i Granavolden-plattformen: Regjeringen vil «styrke rettshjelpsordningene»*

#### **3.1 Øk bevilgningene til spesielle rettshjelpstiltak (post 72 på statsbudsjettet)**

Til tross for lave asylankomster, er rettshjelpsbehovet stort. De siste års innstramninger på asylfeltet, mangelfulle utredninger fra regjeringen og uklare praksis på flere områder, gjør behandlingen av enkeltsaker mer krevende og øker behovet for utredning av ulike problemstillinger.

Flere av de siste årenes innstramninger på asylfeltet har ført til brudd på flyktningkonvensjonen og menneskerettighetene, og øker behovet for rettslig prøving av saker. NOAS må i økende grad prioritere arbeidet med vårt Domstolsprosjekt<sup>6</sup>, der vi samarbeider med advokatfirmaer som jobber pro bono med å prøve saker for domstolene. De langt fleste asylsøkere har av økonomiske grunner ikke anledning til å prøve sin sak for retten. De er avhengig av at NOAS gratis gjør et grundig forberedelsesarbeid, og at advokatfirmaene stiller opp pro bono og prosederer saken i retten. Dette gratis rettshjelpsarbeidet fra NOAS i samarbeid med advokatkontorer er derfor svært viktig for å ivareta asylsøkeres rettssikkerhet. Siden prosjektets oppstart er 30 saker endelig avgjort, hvor 20 har fått medhold/tillatelse og 10 har fått opprettholdt avslaget.

I tillegg til asylsaker, gir NOAS fra januar 2019 rettshjelp i saker om familieinnvandring, permanent opphold og statsborgerskap. Vi ser i disse sakene et udekket rettshjelpsbehov, et behov som bør dekkes for å sikre at barn og voksne får realisert sine grunnleggende rettigheter.

#### **3.2 Behov for flere timer rettshjelp fra advokat**

Det bør utredes og innføres en ny betalingsordning i asylsaker, der faktisk timebruk kompenseres for.

I dag gis det et tillegg på fem ganger den offentlige salærsats<sup>7</sup>, det vil si fem timer rettshjelp, for nemndmøte med personlig fremmøte. NOAS' erfaring er at et nemndmøte oftest tar lengre tid enn fem timer. Det betyr at det ikke er rom i stykkprisforskriften for forberedende arbeid, og at advokaten «taper» timer på å møte i nemndmøte med personlig fremmøte. Det er uholdbart. God rettshjelp forutsetter grundig forarbeid, og det er det ikke rom for i dag.

I sin evaluering fra 2011-2012 konkluderte Oxford Research med at advokatordningen for asylsøkere må endres. Evalueringsrapporten oppstilte to alternativer: at stykkprisen økes, eller at det innføres salær etter medgått tid. Det kan tenkes en ordning hvor advokatene leverer inn timelister til fylkesmannen, og får betalt etter antall timer som har medgått.<sup>8</sup> Særskilt trakk rapporten frem nemndmøte med personlig fremmøte, og uttalte blant annet:

I praksis skaper dette et dilemma for advokatene som skal bistå i en sak hvor det er gitt personlig fremmøte for UNE. Advokaten kan ikke bruke lang tid på sine forberedelser i saken dersom vedkommende ikke skal ende opp med å gjøre gratisarbeid. Konsekvensene av dette kan bli at

<sup>6</sup> <https://www.rikestilstand.noas.no/asylsaker-i-domstolen/>.

<sup>7</sup> Stykkprisforskriftens § 5, annet ledd 1 b siste setning (tilgjengelig fra: [https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2005-12-12-1442#KAPITTEL\\_2](https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2005-12-12-1442#KAPITTEL_2))

<sup>8</sup> Oxford Research, *Evaluering av advokatordningen for asylsøkere*, 2011-2012, s. 59 (tilgjengelig fra: [https://www.udi.no/globalassets/global/forskning-fou\\_i/beskyttelse/evaluering-av-advokatordningen-for-asylsokere.pdf](https://www.udi.no/globalassets/global/forskning-fou_i/beskyttelse/evaluering-av-advokatordningen-for-asylsokere.pdf)).





asylsøkerens rettsikkerhet svekkes fordi advokaten ikke har hatt tilstrekkelig tid til forberedelser.<sup>9</sup>

...

Imidlertid er bildet av at saker med personlig fremmøte faktisk oftest tar mer tid så entydig og klart også blant andre informanter og aktører, at vi mener det er rimelig sannsynlig at stykkprissatsen ikke gir dekning for den tid som man normalt må regne med i saker med personlig fremmøte. Stykkprisordningen for denne sakstypen bør dermed klart endres.<sup>10</sup>

Barn er egne rettssubjekter med selvstendige rettigheter når asylsaker behandles. Dagens stykkprisordning dekker ikke rettshjelp for medfølgende barn i familie som er under 14 år. En ny betalingsordning bør sikre at alle barn får bistand til å ivareta egne rettigheter, og bør inkludere minimum to timers fri rettshjelp.

Advokater har mulighet til å søke fylkesmannen om ekstra økonomisk støtte ved saker som er særlig tidskrevende. Evalueringen gjennomført av Oxford Research<sup>11</sup> viser at advokater opplever det som tidskrevende å søke om ekstrastøtten og at praksis for tildeling er streng. NOAS ser stor variasjon i kvaliteten på advokaters arbeid i asylsaker. Oxford Research har også dokumentert kvalitetsutfordringer i advokatordningen for asylsøkere, og mener det er grunn til å vurdere om andre modeller enn stykkprisordningen kan gi bedre kvalitet på den juridiske bistanden og bedre insentiver for advokatene.<sup>12</sup>

---

<sup>9</sup> Ibid., s.33.

<sup>10</sup> Ibid., s.59.

<sup>11</sup> Oxford Research, *Evaluering av advokatordningen for asylsøkere*, 2012 (tilgjengelig fra: [https://www.udi.no/globalassets/global/forskning-fou\\_i/beskyttelse/evaluering-av-advokatordningen-for-asylsokere.pdf](https://www.udi.no/globalassets/global/forskning-fou_i/beskyttelse/evaluering-av-advokatordningen-for-asylsokere.pdf)).

<sup>12</sup> Ibid.



## 4 Konvertitter

*Punkt i Granavolden-plattformen:*

- *Regjeringen vil «sikre at det avholdes nemndsmøte med personlig oppmøte og at det gis mulighet til å føre vitner under nemndsmøte i Utlendingsnemnda i asylsaker der vurderingstemaet er troverdigheten ved en konvertering. Den utvidede adgangen til personlig oppmøte gjelder kun én gang i hver sak.»*
- *Regjeringen vil «vurdere praksis i klagesaker som knytter seg til forfølgelse på grunn av religion»*

### **4.1 Trosidentitet må vernes**

Norske myndigheter kan ikke pålegge asylsøkere å begrense sin trosutøvelse eller skjule sin tro ved retur til hjemlandet. Det er bred enighet om at det ikke kan stilles krav til diskresjon for å unngå forfølgelse. I praksis er det allikevel det som skjer, når utlendingsforvaltningen unnlater å vurdere søkerens trosidentitet. Forvaltningen vurderer kun eventuelle religiøse aktiviteter personen tidligere har utført. Det er imidlertid trosidentiteten som skal vernes, trosutøvelse/aktivitet er et resultat av trosidentiteten.

Forvaltningen må ta utgangspunkt i hvorvidt asylsøkeren har en trosidentitet som eksempelvis innebærer en oppfatning om at det er viktig å dele troen. Tidligere religiøse aktiviteter er relevante i vurderingen, og kan underbygge at asylsøkeren har en bestemt trosidentitet. Vurderer forvaltningen kun religiøse aktiviteter, sikres imidlertid ikke vern av trosidentiteten.

Selv om asylsøkeren har en trosidentitet som blant annet innbefatter å dele sin tro, både gjennom oppgitt trosidentitet og gjennom trosutøvelse i Norge, viser praksis at forvaltningen likevel legger til grunn at personen vil tilpasse seg forholdene i hjemlandet ved retur og derfor ikke risikerer forfølgelse.<sup>13</sup> En forventning om at konvertitter ved retur skal unnlate å dele sin tro og unnlate å delta aktivt i et trossamfunn, er i realiteten en begrensning av trosfriheten.

For å sikre at konvertitter ikke returneres til å måtte skjule sin tro, må det gjøres en konkret, individuell vurdering av den enkeltes trosidentitet. Er trosidentiteten av en karakter som naturlig vil innebære trosaktivitet som medfører risiko for forfølgelse ved retur? En slik vurdering av trosidentitet må foretas uten hensyn til hva konvertitten kan gjøre av tilpasninger for å unngå forfølgelse.

### Forslag til oppfølging

- Det bør avholdes nemndsmøte med personlig fremmøte i asylsaker hvor klageren tidligere ikke har fått fremsatt sine anførsler muntlig overfor utlendingsforvaltningen, og hvor anførselene vil kunne ha avgjørende betydning for utfall i saken. Unntaket vil være saker der det er åpenbart at anførselene ikke vil føre fram, eller hvor det er åpenbart at asylsøkeren har rett til beskyttelse.
- Asylsøkere med anførsler om religiøs konvertering bør få mulighet til å føre vitner under nemndsmøte i Utlendingsnemnda.
- Beskyttelsesvurderingen i asylsaker til konvertitter bør ta utgangspunkt i asylsøkerens trosidentitet og om denne er av en karakter som naturlig vil innebære aktivitet som medfører risiko for forfølgelse ved retur. For å sikre etterprøvnbarhet, må det fremgå av vedtaket hvordan trosidentiteten er vurdert.

---

<sup>13</sup> NOAS, Stefanusalliansen, Norges Kristne Råd, Mellomkirkelig råd og Bispemøtet, *Tro, håp og forfølgelse II*, 2017.



- Det bør innføres tilsvarende instruks for konvertittsaker som gjelder for saker om seksuell legning<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/g042012-ikrafttredelse-av-endringer-i--2/id686817/>.



## **5 Engangsløsning for lengeværende asylsøkere**

*Punkt i Granavolden-plattformen: Regjeringen vil «legge til rette for en engangsløsning for eldre ureturnerbare asylsøkere som har bodd lengre enn 16 år i Norge. Løsningen rammes inn slik at den ikke skaper presedens, og vil ikke gjelde for straffedømte.»*

Det er grunn til å tro at få personer vil kunne omfattes av engangsløsningen. Begrepet «ureturnerbare» bør i denne sammenheng defineres som personer norske myndigheter ikke har fått gjennomført tvangsretur av, på tross av at de har bodd på kjent adresse. Vi legger til grunn at de fleste som har bodd på mottak i 16 år eller mer skal omfattes.

### **5.1 Forslag til kriterier for engangsløsning**

- Engangsløsningen skal gjelde personer som oppholder seg på kjent adresse, men som norske myndigheter allikevel ikke har klart å tvangsreturnere.
- Engangsløsningen skal gjelde personer som kom til Norge for 16 år siden eller mer (for eksempel 01.05.2003 eller tidligere, forutsatt at løsningen trer i kraft 01.05.2019 eller senere)
- Engangsløsningen skal ikke gjelde personer som er dømt for alvorlige straffbare forhold etter straffeloven. Ordningen vil omfatte personer som har oppholdt seg uten lovlig opphold og eventuelt arbeidet uten lovlig opphold i Norge og således har brutt utlendingsloven.

#### Forslag til forskriftsbestemmelse i utlendingsforskriften

NOAS foreslår følgende formulering til forskriftsfesting av engangsløsningen:

#### **§ 8-7b. Midlertidig bestemmelse om behandling av anmodning om omgjøring som omfatter utlending med endelig avslag på søknad om beskyttelse med lang oppholdstid i Norge**

Utlendingsnemnda kan etter anmodning om omgjøring gi oppholdstillatelse etter lovens § 38 til en utlending som har fått endelig avslag på søknad om beskyttelse. Det er en forutsetning for tillatelse at følgende vilkår er oppfylt:

- a) Søkeren ankom Norge 01.05.2003 eller tidligere.
- b) Søkeren oppholder seg på kjent adresse for norske myndigheter, jf. lovens § 19 annet ledd, og
- c) Søkeren er ikke idømt ubetinget fengselsstraff på seks måneder eller mer.

Utvising etter lovens § 66 første ledd bokstav a og annet ledd bokstav a, er ikke til hinder for at tillatelse kan gis.

Tillatelse etter første ledd kan danne grunnlag for permanent oppholdstillatelse.



## **6 Høring av barn**

*Punkt i Granavolden-plattformen: Regjeringen vil «at barn i større grad blir hørt muntlig ved behandling av klager i utlendingssaker»*

Den største utfordringen hva gjelder høring av barn i asylsaker, er at det generelt avholdes for få nemndmøter med personlig fremmøte i Utlendingsnemnda (UNE). Det vises her til våre innspill til klageordningen i dokumentets punkt 2.

NOAS er positive til mer muntlig høring av barn også i andre utlendingssaker enn asylsaker. Vår erfaring og kompetanse er imidlertid hovedsakelig på asylfeltet, og våre innspill gjelder derfor asylsaker.

### **6.1 Forskriftsfesting for å sikre mer høring av barn**

Ved gjennomføring av nemndmøter med personlig fremmøte i saker som gjelder barn, bør terskelen for at UNE kan si nei til å høre et barn – som selv ønsker å bli hørt – være svært høy. Barn er egne rettssubjekter, og har etter FNs barnekonvensjon artikkel 12 en selvstendig rett til å bli hørt. Høring av barn er viktig for å opplyse asylsaker, og har i tillegg en verdi i seg selv for barnet.

Vi anbefaler at høring av barn i UNE forskriftsfestes. Vi foreslår at følgende formulering, tilsvarende nåværende formulering i utlendingsforskriften § 17-4, også tas inn i utlendingsforskriftens § 16-13 om gjennomføring av nemndmøte med personlig fremmøte:

I asylsaker skal det gjennomføres en samtale med medfølgende barn over 7 år, med mindre barnet selv ikke ønsker det, eller det anses åpenbart unødvendig. Det kan også gjennomføres egen samtale med barn under 7 år som er i stand til å danne seg egne synspunkter, og som skal gis anledning til å bli hørt etter § 17-3. Samtalens formål er å belyse barnets situasjon og klarlegge om barnet kan ha et selvstendig asylgrunnlag.

### **6.2 Bør føres statistikk**

Så vidt NOAS bekjent, fører ikke UNE statistikk over antall barn som høres muntlig. Det bør åpenbart føres statistikk, som er offentlig tilgjengelig.

### **6.3 Tiltak for å sikre bedre høring av barn**

#### Kompetanseheving:

- Kompetanse i samtale med barn blant nemndledere i UNE bør vedlikeholdes ved kontinuerlige obligatoriske kurs.
- Det bør vurderes om et begrenset antall nemndledere spesialiserer seg i å høre barn. Det er få barn som møter UNEs nemndledere i dag, som vanskeliggjør nødvendig mengdetrening gjennom året. For at barn skal få et likt tilbud, må man sikre at den som hører barnet har en viss kompetanse som vedlikeholdes i praksis. Den som hører barnet trenger ikke å være den beslutningstagende nemndlederen i saken. Den beslutningstagende nemndlederen kan følge samtalen på videooverføring, slik nemndmedlemmer gjør.

#### Barnepass og mat:

Det bør tilbys barnepass og mat til barn under nemndmøter i UNE, slik UDI gjør under asyLintervjuer.



- Det bør tilbys barnepass på et skjermet sted under nemndmøter med personlig fremmøte. Det kan være uheldig om barn blir vitner til samtaler foreldre har, eksempelvis med fullmektigen i pauser, om vanskelige tema. Det kan også være behov for at barna skjermes fra foreldres eventuelle følelsesmessige reaksjoner knyttet til muntlig forklaring i asylsaken. Foreldrene bør også gis anledning til å konsentrere seg om sin forklaring. Tilbud om barnepass vil kunne bidra til å skape trygge rammer for høringen av barna.
- Barn bør tilbys mat og drikke. Det bør i UNEs lokaler finnes mat som er tilgjengelig for barna når det er behov for det, eksempelvis yoghurt, frukt, brødmatt, melk og juice.