



Innspill til statsbudsjett 2021

OPPSUMMERING

- *Innføre topartsprosess i Utlendingsnemnda (UNE)*
- *Mer rettshjelp i utlendingssaker*
 - *Gi flere timer rettshjelp*
 - *Styrk ordningen med spesielle rettshjelptiltak*
- *Relokalisere sårbare fra Hellas*
- *Ivareta rettighetene til statsløse*
 - *Innføre definisjon av statsløshet i lovverket, en statsløshetsprosedyre og eget oppholdsgrunnlag for statsløse*
- *Gjøre familiegjenforening for flyktninger enklere og billigere*
- *Overføre omsorgsansvaret for alle enslige mindreårige til barnevernet*
- *Bedre boforhold og sikre identifisering av sårbare ved Ankomstsenter Østfold*
- *Mindre bruk av isolasjon og bedre helseoppfølging på Trandum utlendingsinternat*
- *Assistert retur: Mer veiledning til asylsøkere med avslag*
- *Evaluerer representant- og vergeordningen for enslige mindreårige og andre grupper sårbare asylsøkere*

Innføre topartsprosess i Utlendingsnemnda (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

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



Evaluering av advokatordningen for asylsøkere (2012) fra Oxford Research, som viser at nær 60 prosent av advokatene bruker mellom fem og sju timer og at ytterligere 35 prosent bruker mer enn sju timer.²

I utvisningssaker der utlendingen er utvist på grunn av brudd på utlendingsloven, gis tre timer rettshjelp før UDI fatter vedtak. Ved klage til UNE, gis et tillegg på én time rettshjelp. Det er for lite til å ivareta rettssikkerhet. Det gis ikke ekstra rettshjelp i utvisningssaker som rammer barn, og det er dermed i utgangspunktet ikke rom for advokaten til å gi rettshjelp for å ivareta barnets rettigheter. Advokatforeningen mener det verken er forsvarlig eller ønskelig at advokater behandler saker der det gis mindre enn fem timer rettshjelp, og anbefaler at stykkprisen økes til fem timer.³

I asylsaker og utvisningssaker gis det 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 rettshjelpstiltak:

Rettshjelpsbehovet i utlendings saker er stort. NOAS har fra januar 2019 utvidet rettshjelpsarbeidet fra rettshjelp i asylsaker til rettshjelp i saker om familieinnvandring, permanent oppholdstillatelse og statsborgerskap. Familieinnvandringssaker 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 asylopolitikk- og praksis.

De siste fire årene (2016-2019) har NOAS gjennomgått cirka 5000 saker, og nesten halvparten (46 %) av personene vi engasjerte oss i saken til fikk opphold. Midler tildelt over post 72 om spesielle rettshjelpstiltak, er avgjørende for at vi kan opprettholde rettshjelpen på dagens nivå.

Regjeringen vil fra 2020 oppheve øremerking av spesielle rettshjelpstiltak. 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 rettshjelpstiltak bør økes for å dekke rettshjelpsbehovet.

Relokalisere sårbare fra Hellas

På grunn av Europas stengte grenser er antall asylsøkere som kommer til Norge rekordlavt. Regjeringen har gjentatte ganger tatt til orde for at flyktnings situasjonen krever internasjonale løsninger. NOAS etterlyser norske initiativ til løsning av i det minste akutte humanitære situasjoner i Europa, knyttet til ilandføring av båtflyktninger og relokalisering av særlig sårbare

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 Advokatforeningen, *Rapport om fremtidens rettshjelpsordninger* (tilgjengelig fra: https://www.advokatforeningen.no/globalassets/17265/rapport_fremtidens_fri_rettshjelpsordning_web.pdf).



flyktninger. Regjeringen har vist manglende vilje til å bidra til slike flernasjonale løsninger. Barn og voksne på flukt utsettes nå for enda en ny vinter i overfylte leirer i Hellas under uverdige og uholdbare forhold. Norge bør bidra til at noen av de mest sårbare blir reddet ut, for eksempel ved å relokalisere en gruppe enslige barn til Norge. Norge har kapasitet, og kommuner ønsker å ta imot flere flyktninger. Norge tok imot relokaliserte asylsøkere i 2016/2017, så det er allerede systemer på plass for å håndtere dette.

Ivareta rettighetene til statsløse

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

UNHCR utga i 2015 en rapport⁴ 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.

Gjøre familiejenforening 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 familiejenforening i Norge».⁵

NOAS lanserte høsten 2019 en rapport⁶ som viser at vi har den mest krevende søknadsprosessen for familiejenforening i Skandinavia. Norge har et skyhøyt søknadsgebyr, de strengeste frister for søknads- og dokumentlevering, samt de strengeste kravene for 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, fjerne tidsfrister for innlevering av søknad, og åpne for at nødvendige ID-dokumenter kan leveres inn ved alle norske utenriksstasjoner – slik Sverige og Danmark åpner for.

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.⁷ Flere rapporter har vært entydig på at omsorgssituasjonen for barna er for dårlig.⁸ Omsorgssituasjonen for barna har vært en gjenganger i merknadene fra FNs barnekomité. Også FNs

⁴ UNHCR, *Mapping Statelessness in Norway*, oktober 2015 (tilgjengelig fra: <https://www.refworld.org/docid/5653140d4.html>).

⁵ <https://www.vl.no/nyhet/feller-hard-dom-over-norge-1.26380>.

⁶ NOAS, *Realizing Refugees' Right to Family Unity*, 2019 (tilgjengelig fra: <https://www.noas.no/wp-content/uploads/2019/11/Skjermbilde-52.png>).

⁷ Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter, *Temarapport 2016 – Omsorg for enslige mindreårige asylsøkere*.

⁸ 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.



menneskerettighetskomité og FNs torturkomité har kritisert Norge for behandlingen av denne gruppen barn.⁹

I desember 2019 la regjeringen fram et forslag om lov- og forskriftsfesting av omsorgsansvaret for enslige, mindreårige asylsøkere mellom 15 og 18 år som bor i mottak.¹⁰ I høringsnotatet skriver imidlertid departementet (s.12):

Dagens nivå på den omsorgen som utøves og gjeldende standard på mottakene opprettholdes. Forslaget her innebærer følgelig ikke en nivåheving på det tilbudet som skal gis enslige, mindreårige asylsøkere mellom 15 og 18 år i mottak.

Den beste løsningen for å sikre enslige, asylsøkende barn mellom 15 og 18 år et likeverdig omsorgstilbud, er at omsorgsansvaret for også denne gruppen overføres til barnevernet.

Bedre boforhold og sikre identifisering av sårbare ved Ankomstsenter Østfold

Det må bevilges midler til nødvendig utbedring av boforhold for asylsøkere ved Ankomstsenter Østfold, når oppholdstiden 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 egnede aktivitetsområder ute og inne.

I 2018 ble det 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 rettssikkerhet, for riktig mottaksplassering, og for å sikre nødvendig helseoppfølging. Tidlig identifisering vil også kunne ha betydning for integreringen, for de som gis oppholdstillatelse.

Mindre bruk av isolasjon og bedre helseoppfølging på Trandum utlendingsinternat

Det er positivt at alternativer til internering i forbindelse med tvangsretur 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, skriver Sivilombudsmannen at «(d)et 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».¹¹ Ombudsmannen påpeker at «bruk av isolasjon overfor personer med alvorlige psykiske

⁹ 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](#).

¹⁰ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing---forslag-til-endringer-i-utlendingsloven-og-forskriften-om-omsorgsansvaret-for-enslige-mindrearige-asylsokere-mellom-15-og-18-ar-i-mottak-mv/id2681080/>.

¹¹ Sivilombudsmannen, *Besøksrapport – Politiets utlendingsinternat på Trandum, sikkerhetsavdelingen – 28.-29. mars 2017*, s.24.



helseutfordringer gir høy risiko for brudd på forbudet mot umenneskelig og nedverdiggende behandling.»¹²

Regjeringen bør følge Sivilombudsmannens anbefalinger om å:

- utvikle alternativer til bruk av isolasjon som kontrolltiltak overfor særlig utsatte grupper.
- iverksette ytterligere tiltak for å forebygge bruk av restriksjoner og maktmidler, inkludert en økt satsning på psykososiale støttetiltak for de internerte.

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.¹³ Ifølge Sivilombudsmannen fremstår også helsetilbudet ved internatet «som underdimensjonert for å kunne ivareta helsetilstanden til alle som interneres på Trandum gjennom oppholdet på en tilfredsstillende måte».¹⁴ Norge har også mottatt, senest i 2019, kritikk fra Europarådets torturforebyggingskomité (CPT) for manglende helseoppfølging av internerte på Trandum. CPT er særlig opptatt av at alle internerte må tilbys en medisinske undersøkelse umiddelbart etter ankomst på Trandum.¹⁵

Regjeringen bør følge Sivilombudsmannens anbefalinger om å:

- etablere 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.
- bevilge tilstrekkelige ressurser til å ivareta de internertes helsebehov.

Assistert retur: Mer 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 en fast ordning med informasjon og veiledning fra en uavhengig aktør for personer med avslag på asylsøknaden, som lever i og utenfor mottak.

¹² Sivilombudsmannen, Svar på oppfølgingsbrev nr. 2 fra Politiets utlendingsenhet om Sivilombudsmannens rapport etter besøk 28.-29. mars 2017, 4.9.2018.

¹³ Sivilombudsmannen, Besøksrapport – Politiets utlendingsinternat på Trandum, sikkerhetsavdelingen – 28.-29. mars 2017, s.31.

¹⁴ Ibid.

¹⁵ <https://www.sivilombudsmannen.no/aktuelt/torturforebyggingskomite-med-ny-rapport-fra-besok-til-norge/>.



Evaluerer representant- og vergeordningen for enslige mindreårige og andre grupper sårbare asylsøkere

Nye rapporter fra Fafo¹⁶, UNHCR¹⁷, UNICEF¹⁸ og NTNU¹⁹ 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 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 Fafo²⁰ 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.

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

NOAS, 16.1.2020

¹⁶ Silje Sønsterudbråten, Guri Tyldum og Magne Raundalen, *Et trygt sted å vente*, Fafo-rapport 2018:05.

¹⁷ UNHCR, *This is Our View*, 2017.

¹⁸ UNICEF, *Protected on Paper*, 2018.

¹⁹ Marianne Garvik og Marko Valenta, *Informasjon, mening og mestring hos enslige mindreårige asylsøkere i Norge*, NTNU Samfunnsforskning, 2018.

²⁰ Ragna Lillevik, Silje Sønsterudbråten og Guri Tyldum, *Evaluering av tilrettelagt avdeling i asylmottak Et tilbud til asylsøkere med helseproblemer*, Fafo-rapport 2017:22.