



## Innspill til statsbudsjett 2022

### OPPSUMMERING

- *Innfør topartsprosess i Utlendingsnemnda (UNE)*
- *Mer rettshjelp i utlendingssaker*
  - *Gi flere timer rettshjelp*
  - *Styrk ordningen med spesielle rettshjelptiltak*
- *Relokaliser flere fra Hellas*
- *Øk antall kvoteflyktninger*
- *Ivareta rettighetene til statsløse*
  - *Innføre definisjon av statsløshet i lovverket, en statsløshetsprosedyre og eget oppholdsgrunnlag for statsløse*
- *Gjør familiegjenforening for flyktninger enklere og billigere*
- *Sikre integrering av barn med begrenset opphold*
- *Overfør omsorgsansvaret for alle enslige mindreårige til barnevernet*
- *Bruk mindre isolasjon og gi bedre helseoppfølging på Trandum utlendingsinternat*

### **Innfør topartsprosess i Utlendingsnemnda (UNE)**

Allerede i asylavtalen mellom Høyre, Frp, Venstre og KrF i februar 2014, lovet Erna Solberg at hennes Høyre-Frp-regjering skulle sikre en bedre klageordning for utlendingssaker. Både i regjeringens Jeløya-plattform fra januar 2018 og i Granavolden-plattformen fra januar 2019, heter det at regjeringen vil «gjøre en fornyet gjennomgang av klageordningen på utlendingsfeltet». Fortsatt har ikke nødvendige tiltak blitt iverksatt.

Manglende rettssikkerhet i UNE fremkommer i en rekke utredninger og evalueringer. Graverutvalgets utredning fra mars 2017<sup>1</sup>, peker særlig på 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. I 2020 fikk kun 6 prosent av asylsøkerne mulighet til å forklare seg muntlig for UNE.<sup>2</sup> Muligheten til å bli hørt muntlig er viktig for opplevd og reell rettssikkerhet.

***Anbefaling: 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 fra advokat:*

I en vanlig asylsak gis det kun fem timers gratis rettshjelp, dersom UDI har fattet avslag i saken. I løpet av fem timer skal advokaten sette seg inn i saken, ha samtale med klienten – oftest med tolk, innhente nødvendig informasjon, utrede juridiske og landfaglige problemstillinger, skrive klagen og informere klienten om utfallet. Rettshjelpsutvalget anbefaler i sin utredning fra april 2020 at satsen for antall timer rettshjelp økes fra fem til åtte timer i en vanlig asylsak:

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

<sup>2</sup> <https://www.une.no/globalassets/om-une/arsrapporter-etc/arsrapport-une-2020.pdf>.



*Asylvedtakene har blitt vesentlig lengre og mer kompliserte enn de var i 2005, da de gjeldende stykkprisene ble satt. Advokatene behøver derfor lengre tid enn tidligere til å gjennomgå vedtakene med asylsøkeren, sammen med en tolk. **Utvalget foreslår derfor at stykkprisen økes til åtte ganger rettshjelpssatsen i disse sakene.**<sup>3</sup> (vår utheving.)*

**Styrk ordningen med spesielle rettshjelpstiltak:**

Rettskjøpsbehovet i utlendingssaker er stort. Fra januar 2019 utvidet NOAS rettshjelpsarbeidet fra rettshjelp i asylsaker til rettshjelp i saker om familieinnvandring, permanent oppholdstillatelse og statsborgerskap. Asylsakene vi mottar har de siste årene blitt mer kompliserte og ressurskrevende, som følge av kraftige innstramninger i asylopolitikk- og praksis.

I 2020 gjennomgikk NOAS cirka 1200 saker, og over halvparten (54 %) av personene vi engasjerte oss i saken til fikk positivt svar. Midler vi får over post 72 på statsbudsjettet er avgjørende for at vi kan opprettholde rettshjelpen på dagens nivå, men dekker kun omtrent halvparten av rettshjelpsbehovet vi ser. Dersom regjeringen skal oppfylle forpliktelsen i Granavolden-plattformen om å styrke rettshjelpsordningene på innvandringsfeltet, bør den totale bevilgningen til spesielle rettshjelpstiltak økes.

**Innfør støtteordning for rettslig prøving av utlendingssaker:**

Det truer rettssikkerheten at asylsøkere kun helt unntaksvis gis fri sakførsel i forbindelse med domstolsprøving av asylsaken. De aller fleste asylsøkere har derfor ingen reell mulighet til å få saken prøvd for retten. Rettshjelpsutvalget konstaterer behovet for at prinsipielle utlendingssaker prøves i domstolene:

*De private partene i utlendingssaker har gjerne dårlig økonomi, slik at de ikke selv vil sørge for at tvilsomme saker føres for domstolene. Rettshjelp i prinsipielle saker er dermed nødvendig for å sikre at domstolene har mulighet til å føre kontroll med lovligheten av utlendingsforvaltningens praksis.<sup>4</sup>*

Ett av forslagene til rettshjelpsutvalget er at «én eller flere organisasjoner som jobber på utlendingsfeltet, for eksempel NOAS, gis øremerket støtte til å føre prinsipielle utlendingssaker for domstolene. For å sikre at det føres flere prinsipielle saker enn i dag, foreslår utvalget at det settes av 4 millioner kroner hvert år til dette formålet.»<sup>5</sup>

I 2015 etablerte NOAS et domstolsprosjekt i samarbeid med flere advokatfirmaer, for å prøve utvalgte, prinsipielle asylsaker for retten. Sakene velges ut blant sakene NOAS mottar i rettshjelpsarbeidet. Siden 2015 har 80 saker blitt henvist til rettslig prøvning gjennom prosjektet. I 54 av sakene har det kommet endelig avgjørelse, hvor 32 saker har fått endret resultat til klientens favør. Siden oppstarten av prosjektet har vi altså vunnet frem i 59 % av sakene.

Prosjektet mangler imidlertid ressurser, og økonomisk støtte til domstolsprøvingen ville bidratt til å sikre utvikling av prosjektet i tråd med behov.

**Anbefalinger:**

- ***Innfør et system der advokater gis betalt for tid som har vært nødvendig å bruke i asylsaken. Alternativt øk satsen for antall timer rettshjelp fra 5 til 8 timer i en vanlig asylsak, tilsvarende som anbefales i rettshjelpsutvalgets utredning.***
- ***Øk bevilgningen til spesielle rettshjelpstiltak.***
- ***Innfør støtteordning for rettslig prøving av utlendingssaker, som anbefalt av rettshjelpsutvalget.***

<sup>3</sup> [NOU 2020: 5](#) Likhet for loven – Lov om støtte til rettshjelp (rettshjelpsloven), s.234.

<sup>4</sup> Ibid., s. 240.

<sup>5</sup> Ibid., s. 241.



### Relokaliser flere fra Hellas

Situasjonen for flyktninger i Hellas har vært graverende over svært lang tid, og barn har ikke fått sine grunnleggende menneskerettigheter ivaretatt. Som medansvarlig for den europeiske flyktningpolitikken og situasjonen i Hellas, bør Norge bidra til europeisk ansvarsfordeling.

FNs Høykommissær for flyktninger (UNHCR), FNs barnefond (UNICEF), Europarådets kommissær for menneskerettigheter, EU-kommisjonen, EU-parlamentarikere, greske og tyske myndigheter har oppfordret Norge og andre europeiske land til å delta i den humanitære og rettsikkerhets-dugnaden.

Norge og de øvrige europeiske landene forpliktet av Flyktningkonvensjonen, Barnekonvensjonen og Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen til å behandle søknader om beskyttelse og ivareta flyktningbarns grunnleggende rettigheter. Det skjer ikke i de greske leirene i dag.

Regjeringen sparer store summer på lave asylankomster. Det gir særlig grunn til at Norge bør ta imot langt flere enn 50 fra Hellas. Norge har stor kapasitet og høy smittevernberedskap i ankomst, mottak og utlendingsforvaltningen.

***Anbefaling: Regjeringen kan og bør relokalisere 1500 barn/barnfamilier fra Hellas over to år, slik at de kan få tilgang til asylinstituttet og få asylsaken behandlet her i Norge. Relokalisering av asylsøkere bør ikke gå på bekostning av kvoteflyktninger. Som del av europeisk ansvarsfordeling og avlastning for Hellas, bør Norge igjen stille i bero anmodninger om retur til Hellas fra Norge – slik Dublin-forordningen åpner for.***

### Øk antall kvoteflyktninger

Å komme som kvoteflyktning er en av få trygge veier flyktninger kan nå sikkerhet. Men det er et stort sprik mellom behovet for kvoteflyktningplasser og det antallet plasser land samlet tilbyr.

Av 1,4 millioner flyktninger i verden som ble anslått å ha akutt behov for kvoteflyktningplass i 2019, var det faktiske antallet plasser dette året kun 63 696. Det betyr at bare 4,5 prosent av det globale behovet ble møtt.<sup>6</sup> FNs høykommissær for flyktninger (UNHCR) varslet om et rekordlavt antall kvoteflyktninger i 2020. I tillegg til et lavt antall plasser i utgangspunktet, har Covid-19 pandemien forsinket overføringen av flyktninger. Ifølge UNHCR ble kun 15,425 flyktninger overført mellom januar og september 2020.<sup>7</sup>

Antall mennesker på flukt øker<sup>8</sup>, samtidig som asylankomstene til Norge er de laveste på mange år. Kommunene melder om god kapasitet til, og ønske om, å ta imot flyktninger. UNHCR har tidligere bedt Norge ta imot 5000 kvoteflyktninger i året.<sup>9</sup>

***Anbefaling: Norge bør ta imot 5000 kvoteflyktninger årlig.***

### Ivareta rettighetene til statsløse

FNs høykommissær for flyktninger (UNHCR) utga i 2015 en rapport<sup>10</sup> om situasjonen for statsløse i Norge. Kartleggingen konkluderte med at norsk lovgivning og praksis på flere områder strider med FNs konvensjon om statsløses stilling av 1954.

<sup>6</sup> <https://www.unhcr.org/neu/no/35121-det-er-behov-for-flere-plasser-for-kvoteflyktninger-da-kun-45-prosent-av-det-globale-behovet-ble-mott-i-2019.html>.

<sup>7</sup> <https://www.unhcr.org/news/press/2020/11/5fb4e6f24/unhcr-warns-2020-risks-lowest-resettlement-levels-recent-history.html?fbclid=IwAR0A20Oxo0QcCAJsxABiNgk2F5SHU83GX2CAOmFKYxvSCcDRM3zjsAyQvJk>.

<sup>8</sup> <https://www.flyktinghjelpen.no/global/statistikk/statistikk/>.

<sup>9</sup> <https://www.nrk.no/norge/frp-vil-hindre-at-faerre-asylsokere-forer-til-flere-kvoteflyktninger-1.14370902>.

<sup>10</sup> UNHCR, *Mapping Statelessness in Norway*, oktober 2015 (tilgjengelig fra: <https://www.refworld.org/docid/5653140d4.html>).



I november 2020 lanserte NOAS rapporten *Statsløse i norsk rettspraksis – En analyse av statsløses stilling i Norge fem år etter FNs høykommissær for flyktingers kartlegging*<sup>11</sup>. Rapporten følger opp UNHCRs kartlegging fra 2015, og viser at nødvendige endringer ikke har blitt gjennomført. Fortsatt får statsløse ikke oppfylt sine rettigheter etter FN-konvensjonen om statsløses stilling, selv om det har gått over 60 år siden Norge ratifiserte konvensjonen.

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.

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

### Gjør familiegjenforening for flyktinger enklere og billigere

Retten til familieliv er en menneskerettslig minimumsstandard, som Norge er forpliktet til å følge. FNs høykommissær for flyktinger (UNHCR) har uttalt at det er «uoverstigelige hindringer og barrierer som en flykting møter i en søknadsprosess om familiegjenforening i Norge».<sup>12</sup> NOAS lanserte høsten 2019 en rapport<sup>13</sup> som viser at vi har den mest krevende søknadsprosessen for familiegjenforening i Skandinavia. Norge har et skyhøyt søknadsgebyr, de strengeste frister for søknads- og dokumentlevering, samt de strengeste kravene for unntak fra inntektskrav.

#### **Anbefalinger:**

**For at flyktningfamilier skal få innfridd retten til familieliv etter Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK), bør Norge blant annet:**

- **jerne søknadsgebyret for flyktinger**
- **jerne tidsfrister for innlevering av søknad**
- **åpne for at nødvendige ID-dokumenter kan leveres inn ved alle norske utenriksstasjoner – slik Sverige og Danmark åpner for.**

### Sikre integrering av barn med begrenset opphold

301 barn<sup>14</sup> i Norge har oppholdstillatelse som er begrenset fordi de ikke har fremlagt godkjent dokumentasjon på egen identitet. Barna har fått opphold på humanitært grunnlag, men tillatelsen danner ikke grunnlag for permanent oppholdstillatelse eller familiegjenforening. Tillatelsen gis for ett år om gangen, med mulighet til å søke om fornyelse.<sup>15</sup> Andelen begrensede tillatelser til barn øker, i strid med lovgivers intensjon. I forarbeidene til dagens utlendingslov understreker departementet at det «ikke vil være heldig å etablere en omfattende praksis med å innvilge slike begrensede tillatelser», og at «denne type tillatelser skaper en usikkerhet omkring utlendingens fremtid i riket, noe som kan virke integreringshemmende.»<sup>16</sup>

Begrensede tillatelser fører til usikkerhet, frykt og svekket psykisk helse. Uten gyldig legitimasjon ekskluderes barn og voksne fra full samfunnsdeltakelse. Egen bankkonto er som regel en forutsetning for å kunne ta lønnet arbeid, og også for anskaffelse av førerkort. Bank-ID gir tilgang til viktige rettigheter og plikter. Mangel på legitimasjon gjør det vanskelig for barna å delta i fritidsaktiviteter eller være med på skoleturer til utlandet, og hindrer dem i å leve et liv på samme måte som norske barn.

<sup>11</sup> Tilgjengelig fra: [https://www.noas.no/wp-content/uploads/2020/12/NOAS\\_Statslose-i-norsk-rettspraksis\\_WEB.pdf](https://www.noas.no/wp-content/uploads/2020/12/NOAS_Statslose-i-norsk-rettspraksis_WEB.pdf).

<sup>12</sup> <https://www.vl.no/nyhet/feller-hard-dom-over-norge-1.26380>.

<sup>13</sup> NOAS, *Realizing Refugees' Right to Family Unity*, 2019 (tilgjengelig fra: <https://www.noas.no/wp-content/uploads/2019/11/Skjermbilde-52.png>).

<sup>14</sup> E-post fra UDI til NOAS av 11. mars 2020. Tallet inkluderer enslige barn og barn i familie.

<sup>15</sup> Tillatelsene gis etter utlendingsloven § 38.5, jf. utlendingsforskriften § 8-12.

<sup>16</sup> Ot.prp. nr. 75 (2006-2007) punkt 3.6.4.1.

**Anbefalinger:**

- **Det bør innføres et nasjonalt ID-kort for alle utlendinger med et norsk identitetsnummer, slik Skatteetaten anbefaler.<sup>17</sup>**
- **Barna og familiene med begrenset opphold bør få rettshjelp, samt informasjon og veiledning om hvordan oppheve begrensningene.**
- **Familiene bør umiddelbart bosettes i en kommune, ikke måtte vente på første fornyelse av vedtaket før de bosettes – slik tilfellet er i dag.**

**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.<sup>18</sup> Flere rapporter har vært entydig på at omsorgssituasjonen for barna er for dårlig.<sup>19</sup> 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.<sup>20</sup>

**Anbefaling: 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.**

**Bruk mindre isolasjon og gi bedre helseoppfølging på Trandum utlendingsinternat**Mindre bruk av isolasjon på grunn av psykiske helseproblemer:

På Trandum utlendingsinternat plasseres personer på sikkerhetsavdeling, som normalt innebærer isolasjon, på grunn av psykiske helseproblemer, selvsikring 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».<sup>21</sup> Ombudsmannen påpeker at «bruk av isolasjon overfor personer med alvorlige psykiske helseutfordringer gir høy risiko for brudd på forbudet mot umenneskelig og nedverdiggende behandling.»<sup>22</sup>

Bedre og uavhengige helsetjenester:

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».<sup>23</sup> 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.<sup>24</sup> 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».<sup>25</sup> Norge har mottatt, senest i 2019, kritikk fra Europarådets torturforebyggingskomité (CPT) for manglende

<sup>17</sup> <https://www.vl.no/verdidebatt/utlendinger-ma-ogsaa-fa-id-kort-i-norge-1.1720581>.

<sup>18</sup> Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter, *Temarapport 2016 – Omsorg for enslige mindreårige asylsøkere*.

<sup>19</sup> 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.

<sup>20</sup> 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*.

<sup>21</sup> Sivilombudsmannen, *Besøksrapport – Politiets utlendingsinternat på Trandum, sikkerhetsavdelingen – 28.-29. mars 2017*, s. 24 (tilgjengelig fra: <https://www.sivilombudsmannen.no/wp-content/uploads/2017/09/Besøksrapport-2017-Politiets-utlendingsinternat-på-Trandum.pdf>).

<sup>22</sup> Sivilombudsmannen, *Svar på oppfølgingsbrev nr. 2 fra Politiets utlendingsenhet om Sivilombudsmannens rapport etter besøk 28.-29. mars 2017*, 4.9.2018, s. 2 (tilgjengelig fra: <https://www.sivilombudsmannen.no/wp-content/uploads/2017/09/Sivilombudsmannens-svar-på-ny-orientering-fra-Politiets-utlendingsenhet-om-oppfølging.pdf>).

<sup>23</sup> Sivilombudsmannen, *Besøksrapport – Politiets utlendingsinternat på Trandum, sikkerhetsavdelingen – 28.-29. mars 2017*, s. 31.

<sup>24</sup> Ibid.

<sup>25</sup> Ibid.



helseoppfølging av internerte på Trandum. CPT er særlig opptatt av at alle internerte må tilbys en medisinske undersøkelse umiddelbart etter ankomst på Trandum.<sup>26</sup> Tilsynsrådet for Trandum melder også i sin årsrapport for 2020 at helsetjenestene på Trandum må forbedres for å oppfylle de internertes rettigheter.<sup>27</sup>

**Anbefalinger:**

**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.
- 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.

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

NOAS, 9.3.2021

<sup>26</sup> Sivilombudsmannen, *Torturforebyggingskomité med ny rapport fra besøk til Norge*, 23.1.2019 (tilgjengelig fra: <https://www.sivilombudsmannen.no/aktuelt/torturforebyggingskomite-med-ny-rapport-fra-besok-til-norge/>).

<sup>27</sup> Tilsynsrådet for Trandum, *Årsmelding 2020* (tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dep/jd/org/styre-rad-og-utval/permanente-rad-utvalg-og-arbeidsgrupper-/tilsynsradet-for-politiets-utlendingsint/id547242/>).