

Oslo, 25.06.2021

Deres ref: 21/1945

NOAS' hørings svar – forslag til endringer i utlendingsloven og ny forskrift – stønad til beboere i asylmottak

Det vises til Justis- og beredskapsdepartementets høringsbrev av 25.03.2021.

1. Innledning

NOAS vil for det første bemerke at vi er positive til at det foreslås en egen forskrift om stønad til beboere i asylmottak. En forskrift vil gjøre reglene mer forutsigbare og lettere tilgjengelig. Det er videre positivt at departementet foreslår at alle beslutninger vedrørende stønad til beboere i mottak skal anses som enkeltvedtak, og at det dermed vil være mulig å få en toinstansbehandling av vedtak som kan ha stor betydning for de det gjelder. Generelt mener imidlertid NOAS at forslaget som er fremmet ikke er godt nok. Vi vil særlig bemerke følgende:

- NOAS mener det mangler en gjennomgående evaluering av hvordan ordningen fungerer i dag, og hvordan den oppleves av beboere
- De foreslåtte satsene er ikke høye nok til å sikre en forsvarlig levestandard for beboere i asylmottak.
- Det foreslåtte regelverket gir ikke nok rom for individuelle vurderinger.
- NOAS savner en vurdering av hvordan forslagene vil slå ut for barn og en vurdering av barnets beste
- Forslaget gir hjemmel til å foreta urimelige kutt i stønaden, som kutt i barnetrygd og trekk i stønaden for beboere som eksempelvis ikke deltar på obligatoriske informasjonsmøter.
- Det er ikke tilstrekkelig uavhengighet mellom vedtaksorganet og det foreslåtte klageorganet

2. Manglende evaluering av ordningen

Etter det NOAS kjenner til er ikke ordningen med stønad til beboere i asylmottak evaluert. Vi mener dette er en generell svakhet. Gjeldende forslag er i stor grad en forskriftsfesting av gjeldende praksis, og vi mener det er en svakhet ved høringsnotatet at det ikke er gjort vurderinger eller evalueringer av hvordan det regelverket som praktiseres i dag fungerer. Det

er eksempelvis ikke gjort noen vurderinger av hvordan ordningen med trekk i stønad fungerer, om det generelt er motiverende eller demotiverende for beboere, utenom en setning om at «adgang til å trekke i stønaden antas å være et effektivt virkemiddel for å styre beboernes atferd i positiv retning». NOAS mener det ville styrke forslaget om det ble vist til hvilke erfaringer en har med de gjeldende virkemidlene som allerede har vært i bruk over lengre tid.

3. For lave satser

Nivået på stønadene til beboere i mottak er svært lave, og de har i svært liten grad blitt justert i takt med den økonomiske utviklingen i samfunnet forøvrig. Høringsnotatet nevner ikke utviklingen i stønadsnivået, og at den reelle stønaden har sunket i mange år da økningen i stønad har vært langt lavere enn prisstigningen.

Forsker Marie Louise Seeberg har i artikkelen i «*Tidsskrift for velferdsforskning*» fra 2017¹ beregnet maksimal stønad til en familie med to barn som venter på svar på asylsøknaden sin i perioden 1989-2017. På disse 28 årene har denne stønaden økt med 2 640,- kr, fra 5 500,- i måneden i 1989 til 8 140,- kr i 2017. Stønaden er ment å dekke alle vanlige utgifter, som transport, mat, klær, leker og hygieneartikler. Seeberg sammenligner i artikkelen i utviklingen i stønaden til beboere i mottak med satser for sosialhjelp. Satsen for sosialhjelp for en familie med to barn har økt fra om lag 10 000,- i 2001 til om lag 16 000 i 2017, mens stønaden for en tilsvarende barnefamilie i mottak har økt fra 7 150,- til 8140,- i samme periode. Fra å utgjøre om lag 70 % av satsen for sosialhjelp har stønaden til en familie i mottak altså sunket til om lag halvparten i løpet av disse årene.

Når den månedlige utbetalingen er så lav som halvparten av satsene for sosialhjelp sire det seg selv at den økonomiske situasjonen for beboere i asylmottak er svært vanskelig, noe som særlig er alvorlig for barnefamilier. En studie av forskere ved Oslo Met fra 2018 avdekket at matusikkerhet i mottak er et alvorlig problem. Studien viste at så mye som 44 % av asylsøkere i norske mottak opplever å være sultne og at 20 % av de spurte familiene sa at de noen ganger eller ofte ikke kunne gi barna sine den maten de synes de burde få fordi de ikke hadde råd til det.²

I 2020 lanserte NOAS, Redd Barna og Norsk Folkehjelp rapporten «*Med livet på vent. Erfaringer fra lengeværende barnefamilier med begrenset opphold*». Alle som ble intervjuet ga uttrykk for at den økonomiske støtten som utbetales i mottak er i underkant av hva det er mulig å klare seg med, og forteller at store deler av pengene brukes på mat.³

NOAS påpeker at mottakspopulasjonen i dag har et svært langt gjennomsnittlig opphold på mottak. En mottaksbeboer bor nå over 1 600 dager på asylmottak.⁴ Med så lang oppholdstid i mottak sier det seg selv at utfordringer knyttet til lave stønadssatser blir ekstra vanskelige for mottaksbeboere.

¹ Seeberg, Marie Louise 2017. Alt er relativt: Ytelser til barnefamilier i norske asylmottak. *Tidsskrift for velferdsforskning* 04/2017.

² <https://www.oslomet.no/forskning/forskningsnyheter/nesten-halvparten-sier-de-ikke-har-nok-mat-asylmottak>

³ https://www.noas.no/wp-content/uploads/2020/05/NOAS_Lengev%C3%A6rende-barn_rapport_WEB.pdf

⁴ [Nå bor asylsøkerne nesten fem år på mottak i Norge – NRK Rogaland – Lokale nyheter. TV og radio](#)

I enkelte tilfeller kan en vanskelig økonomisk situasjon få svært alvorlige konsekvenser. NOAS har gjennom vårt rettshjelpsarbeid kommet i kontakt med flere mottaksbeboere som har vært involvert i prostitusjon eller har vært i en utnyttelsessituasjon, og hvor svak økonomi må anses å være en medvirkende årsak. Disse problemstillingene har særlig vist seg i saker med LHBTI-tematikk og i saker med unge beboere som er i en sårbar situasjon.

Den siste tidens desentralisering av asylmottak, hvor mange mottak ligger i områder med lite befolkning og mangel på aktivitetstilbud, har gjort situasjonen verre for mange. Dette gjelder særlig personer i marginaliserte grupper, som LHBTI, konvertitter og nasjonalitetsgrupper som har svært få beboere på mottak. Slike personer vil sjelden ha et miljø de kan passe inn i på mottaket, og vil ofte ha et særlig behov for å oppsøke «sine» miljøer andre steder. På grunn av mottaksplassering og lave utbetalinger er dette imidlertid vanskelig å få til.

NOAS har sett en rekke saker hvor slike problemstillinger gjør seg gjeldende. Nedenfor er en beskrivelse av tre slike tilfeller:

- En tobarnsmor med flere års opphold på mottak mistet omsorgsretten for sine barn grunnet psykiske problemer. Hun har kun mulighet til å møte sine barn fire ganger i året, men har ikke råd til å kjøpe bussbilletter for en åtte timers lang bussreise til der barna bor hos en forsterfamilie. Hennes muligheter for kontakt med barna er derfor ytterligere begrenset, til tross for at barna har uttrykt dyp savn etter moren. Dette har forverret hennes psykiske tilstand ytterligere.
- En ung mann som ikke klarte å leve med den trange økonomien han hadde på mottaket, i tillegg til at plassen der mottaket lå var langt fra større byer der han kunne finne seg en jobb, valgte å bo privat hos noen venner. Han ble nødt til å jobbe ulovlig fra 12-18 timer daglig, med en lønn på 40-50 kr. per time. I lang tid måtte han sove på en sofa på arbeidsplassen da han ikke kunne leie et rom som papirløs.
- En ung kvinne fra Midtøsten som bodde på mottak ble utnyttet seksuelt av en mann fra samme område som var norsk statsborger. Kvinnen hadde behov for hjelp i forbindelse med transport fra mottaket og til Oslo der hun kunne delta på politiske aktiviteter som var tilknyttet hennes asylansørsler. Den vanskelige økonomiske situasjonen, sammen med løfter fra mannen om ekteskap/samboerskap med henne i fremtiden, førte henne inn i noe hun omtalte som "*sitt verste mareritt i livet*".

I høringsnotatet er mulige endringer i satsene ikke omtalt. Departementet foreslår heller ikke at satsene skal knyttes opp mot andre satser, som eksempelvis satsene for sosialhjelp. Satsene skal etter forslaget fortsatt fastsettes årlig av Stortinget i behandlingen av statsbudsjettet. NOAS vil påpeke at denne ordningen har ført til at det relative gapet mellom beboere i mottak og andre som mottar offentlige stønader, har økt betraktelig de siste tiårene.

NOAS mener det bør innføres en normering av nivået på satsene, ved eksempelvis å knytte de opp mot satsene for sosialhjelp, for å sikre at barn og voksne i asylmottak ikke fortsetter å bli relativt sett fattigere for hvert år sammenliknet med andre grupper i samfunnet.

I tillegg mener NOAS det må tas større hensyn til sårbare grupper, deres behov for kontakt med likesinnede og hvilke økonomiske behov som oppstår på grunn av dette, når mottaksplassering avgjøres. Vi minner om EUs mottaksdirektiv art. 22 som inneholder en

plikt til å ivareta sårbare personers behov. Selv om direktivet ikke er rettslig forpliktende for Norge er norsk rett i stor grad samsvarende med reglene i EU-retten på utlendingsrettens område.

Det fremgår for øvrig ikke av høringsnotatet om tilleggsstønad gis som forskudd, noe vi mener er viktig for at stønaden skal fungere. For å unngå forskjellsbehandling på tvers av mottak, må forskuddsutbetaling inngå i regelverket.

4. Manglende vurdering av barnets beste

Det følger av FNs barnekonvensjon artikkel 4 at norske myndigheter skal utrede konsekvenser for barns rettigheter i all politikk- og regelverksutvikling som påvirker barn. Departementets forslag mangler en barnerettsvurdering og en vurdering av forslaget sine konsekvenser for rettighetene til barn som bor på norske asylmottak. Forslaget tar ikke tilstrekkelig hensyn til kravet i barnekonvensjonen om at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn, eller viktige rettigheter som barn sin rett til en forsvarlig levestandard, utvikling og fritid. Barn og unge er heller ikke hørt i arbeidet med forslaget, og departementet har ikke vurdert hvordan staten skal følge opp anbefalingen fra FNs barnekomité fra 2018 om Norge «setter av mer [...] ressurser til mottak for å sikre tilstrekkelige forhold for barn under deres opphold på mottaket»⁵. Dette er vesentlige svakheter som innebærer at forslaget ikke er godt nok utredet.

NOAS anbefaler at det fastsettes i forskriften at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn når stønad i saker som omfatter barn vurderes.

5. Manglende rom for individuelle vurderinger

I forslaget til ny forskrift §§ 6, 7 og 8 legger departementet opp til tre typer stønad: basisstønad, tilleggsstønad uten søknad og tilleggsstønad etter søknad. I basisstønaden er det kun faste satser. Familiesammensetning er et av flere elementer i grunnlaget for å fastsette stønaden. Tilleggsstønad uten søknad skal dekke noen klart definerte utgifter. Departementet foreslår faste satser for dette, og mener det ikke er behov for skjønnsmessige vurderinger. Beboere kan også søke om tilleggsstønad til å dekke nødvendige utgifter som ikke kan dekkes av de andre stønadene. Det er presisert at «nødvendig» i denne sammenhengen betyr nødvendig for liv og helse eller for å legge til rette for gjennomføring av tiltak samfunnet ønsker beboere i asylmottak skal ta del i.

Departementet foreslår i § 8 en uttømmende liste over hva som regnes som nødvendige utgifter. Det er videre foreslått at beboere over 18 år med endelig avslag kun kan søke om tilleggsstønad til nødvendige utgifter som nevnt i § 8 annet ledd bokstav d, e og f, hvilket vil si gjenanskaffelse av tapte personlige eiendeler, utgifter til gravferd for nære familiemedlemmer i Norge og utgifter for å ivareta en beboers liv og helse. Den foreslåtte

⁵ [Avsluttende merknader til Norge fra FNs barnekomité \(2018\) asvn. 32 \(e\)](#)

manglende muligheten for denne gruppen til å søke om dekning av andre utgifter begrunnes av departementet med at beboere med endelig avslag er forpliktet til å forlate Norge.

NOAS er enig i at den foreslåtte begrensningen ikke gjøres gjeldende for barn. Vi har forståelse for departementets vurdering av at personer med endelig avslag har en utreiseplikt og i utgangspunktet ikke skal oppholde seg videre i Norge. Vi er likevel kritiske til forslaget om en fullstendig avskjæring av denne gruppens mulighet for å søke om andre typer tilleggstønader. Det er på det rene at enkelte beboere blir værende i Norge og på mottak utover utreisefristen, enkelte i svært lang tid. Dette kan skyldes forhold som ligger mer eller mindre utenfor den enkeltes kontroll, og selv for de som ikke har noen vesentlige formelle hindringer for retur til hjemlandet erfarer vi at det å returnere kan være forbundet med en så stor frykt at frivillig retur ikke er en realistisk mulighet. Selv om det i slike tilfeller vil foreligge en returplikt og et grunnlag for tvangsretur må det ses hen til at enkelte ikke vil være mulige å returnere på kort sikt.

Disse personene har også krav på en verdig livsstandard i perioden de er i Norge, og vi mener det vil være svært uheldig om beboere som blir værende i Norge i lang tid ikke har mulighet til eksempelvis å få dekket utgifter til egenandeler til psykolog eller psykiater etter henvisning til lege eller søke om nødvendige klær eller utstyr som ikke kan gis som naturalytelse. Personer med endelig avslag vil i enkelte tilfeller også ha behov for å gjennomføre reiser. Det påpekes dessuten at utgifter til å skaffe identitetsdokumenter, som i forslaget kun skal gjelde for personer som har begrensede tillatelser etter utlendingsloven § 38, i enkelte tilfeller vil kunne være nødvendig for at retur kan gjennomføres. Vi mener det også bør være muligheter for å kunne søke om utgifter til utstyr for å gjennomføre videregående opplæring, i tilfeller hvor det ikke er utsikter til at vedkommende vil forlate Norge innen en viss tid. Slik opplæring vil kunne ha stor betydning for den enkelte, og vil kunne være motiverende for assistert retur på et senere tidspunkt fordi en kan returnere med nødvendige kunnskaper og kompetanse.

NOAS anbefaler derfor at det gis en mulighet i forskriften for at beboere med endelig avslag kan søke om tilleggstønader utover § 8 bokstav d til f, i tilfeller hvor vedkommende vil bli boende i Norge en viss tid, og hvor dette vil ha stor betydning for den enkelte. Det legges til at etter NOAS sin erfaring vil ikke avslag på slike økonomiske søknader spille en stor rolle i vurderingen av om en person med endelig avslag vurderer frivillig retur. I en slik vurdering er det andre momenter som spiller en betydelig større rolle, som sikkerhetssituasjonen og mulighet til å skaffe jobb ved retur. Dersom det gis tilleggstønad i enkelte tilfeller også til denne gruppen kan vi derfor ikke se at det skulle skape incentiver for å bli i Norge.

NOAS vil videre anbefale at det også gis mulighet for å tildele tilleggstønad uten søknad med hjemmel i foreslått forskrift § 7 til voksne personer med endelig avslag, med den samme begrunnelse som ovenfor.

6. Urimelige kutt i stønaden

Departementet foreslår at barnetrygd fortsatt skal trekkes fra basisstønaden. NOAS mener barnetrygd ikke bør regnes som inntekt ved beregning av stønad til barnefamilier i mottak. Barnetrygda er et viktig bidrag til disse familiene som er blant de med svakest økonomi i Norge. Med tanke på den svært vanskelige situasjonen mange barnefamilier på asylmottak

befinner seg i, jf. over, fremstår det som klart urimelig om ordningen med barnetrygd ikke skal komme barn til gode som er blant de aller mest sårbare, og mest utsatte for en oppvekst i en vedvarende vanskelig økonomisk situasjon, i Norge.

I § 12 i forslaget til ny forskrift foreslår Departementet foreslår i § 12 å forskriftsfeste at UDI skal kunne trekke 100 kroner per regelbrudd fra stønaden til beboere som ikke overholder husordensregler eller ikke møter til obligatoriske tiltak. Dette er antatt å være et effektivt virkemiddel for å styre beboernes atferd i positiv retning. For enslige mindreårige asylsøkere skal UDI kunne trekke 50 kroner per regelbrudd, Det er ikke satt noen grense for hvor mang trekk som kan gjennomføres, men det skal ikke kunne trekkes mer enn at beboeren får dekket sine grunnleggende behov etter at trekket er gjennomført.

NOAS er skeptisk til å bruke økonomisk straff som et disiplinerende virkemiddel i slike tilfeller. Vi har hatt samtaler med beboere i mottak som har blitt trukket i stønad for eksempelvis ikke å møte til obligatoriske informasjonsmøter, og hvor dette har ført til konflikt og en forverret situasjon fordi beboeren føler seg dårlig behandlet av de ansatte. I slike tilfeller vil trekk i stønad kunne ha en negativ effekt, og bidra til et dårligere forhold mellom beboere og ansatte på mottak.

Vi mener det stiller seg annerledes om det for eksempel er gjort skadeverk på mottakets eiendeler, eller hvor regelbruddene må anses som svært alvorlige. I slike tilfeller vil trekk kunne rettferdiggjøres. Det påpekes likevel at selv i disse tilfellene må beboernes grunnleggende behov dekkes, jf. EU-domstolens uttalelser i C-233/18 (Haqbin).⁶ NOAS mener imidlertid at bruk av økonomisk straff, for forhold som fremstår som relativt bagatellmessige, bør unngås, og at det heller tas i bruk andre og mindre konfliktskapende tiltak for å øke beboernes deltakelse i aktiviteter og overholdelse av regelverk.

Som nevnt over stiller vi også spørsmål ved den manglende evalueringen av økonomisk straff som virkemiddel. Det vises ikke i høringsnotatet til noen vurderinger av hvordan slike tiltak oppfattes av beboere, og om det faktisk fører til en høyere grad av måloppnåelse. Vi stiller også spørsmål ved i hvor stor grad beboere generelt er kjent med denne ordningen, og konsekvensene av regelbrudd. Dersom dette ikke er godt kjent blant beboere vil det lett føre til frustrasjon og konflikter. NOAS mener det er spesielt uheldig om slike konfliktsituasjoner oppstår på mottak som ligger i svært rurale strøk, som nevnt ovenfor. I slike tilfeller vil ansatte på mottak være blant de svært få som kan gi beboere verdifull informasjon om det norske samfunnet, da mulighetene for å integrere seg i lokalsamfunn kan være begrenset. Det fremstår da som uheldig at personer som er svært viktige i beboernes integreringsprosess er de samme som ilegger beboerne økonomiske straff, særlig når forholdene de sanksjoneres for fremstår som relativt bagatellmessige.

Det legges til at slike trekk for voksne i barnefamilier lett vil kunne gå ut over barna, noe som fremstår som særlig urimelig.

NOAS mener på dette grunnlaget at ordningen med trekk for regelbrudd, slik den er nå, bør fjernes. Alternativt bør en slik ordning inneholde en forholdsmessighetsvurdering for å unngå urimelige konsekvenser. Vi bemerker at i C-233/18 Haqbin uttaler domstolen at medlemsstater bør sørge for å sikre forholdsmessighet i saker som omfatter mindreårige, og at hensynet til barnets beste skal være et grunnleggende hensyn i regelverk og vurderinger.

⁶ <https://www.asylumlawdatabase.eu/sites/default/files/aldfiles/Haqbin%20Judgment.pdf>

7. Manglende uavhengighet for klageorganet

NOAS vil bemerke at vi stiller oss svært positive til departementets forslag om at avgjørelser om trekk i stønad ved fravær, avsluttet utbetaling ved flytting fra asylmottak og nedjustering av satser ved endelig avslag i utlendings sak skal gis klageadgang, noe de ikke har i dag. Vi støtter imidlertid ikke forslaget om klageordning. En ordning der UDI behandler klager mot seg selv, selv om det er en annen avdeling, er åpenbart uheldig i saker som er av så stor betydning for de det gjelder. Det vil være svært utfordrende å sikre en tilstrekkelig uavhengig klagebehandling, når vedtaksfatter og klagebehandler er del av det samme forvaltningsorganet. En slik ordning vil i mange tilfeller være negativ for avgjørelsens legitimitet, og det er grunn til å stille spørsmål ved hvor transparent en slik behandling vil være. Som departementet påpeker vil en slik ordning dessuten ikke være i tråd med forvaltningsloven § 28.

NOAS mener hensynet til beboernes rettsikkerhet, avgjørelsens legitimitet og bruddet med forvaltningslovens krav om at klageorganet skal være et annet organ enn førsteinstansen tilsier at klagebehandlingen må legges til et annet organ enn vedtaksorganet. En mulighet er at statsforvalteren er klageinstans i slike saker, slik de er i mange andre typer saker. Vi mener derfor at spørsmålet om klageorgan må utredes nærmere, og at det sikres at organet har en formell og reell uavhengighet fra vedtaksorganet.

8. Støtte til utstedelse av pass må gjelde flere

I forslaget til ny forskrift § 8 annet ledd bokstav a gis beboere i asylmottak som har begrenset oppholdstillatelse etter ul. § 38 femte ledd mulighet til å søke om utgifter til å skaffe seg identitetsdokumenter. Etter ordlyden er denne muligheten begrenset til beboere på mottak, uten at dette er begrunnet i høringsnotatet. NOAS mener den samme rettigheten må gjelde alle som har begrensninger etter ul. § 38 (5), uavhengig av hvor de bor. Behovet for å få en ordinær tillatelse uten begrensninger vil gjelde for alle personer med denne tillatelsen, og det er ikke noen saklig grunn for at enkelte skal stilles dårligere enn andre som har det samme behovet. Vi erfarer at personer med denne type begrensninger i tillatelsen ofte har vanskelig for å få jobb, fordi de mangler gyldige identitetsdokumenter, og det er ingen grunn til å anta at personer som bor utenfor mottak har en romsligere økonomi enn mottaksbeboere. I arbeidet med vår rapport «*Hvert år må jeg søke på nytt*», om enslige mindreårige som får begrenset tillatelse grunnet identitetstvil, erfarte vi at prosessen med å skaffe pass ofte er vanskeligere for de som bor utenfor mottak, fordi de i større grad må klare seg selv. Vi forventer derfor at alle som har behov for slik støtte gis mulighet til å søke, uavhengig av bosted.

NOAS vil for øvrig bemerke at vi mener personer med begrenset tillatelse må bosettes i langt større grad enn i dag. Denne gruppen blir værende i landet, og de har rett til å arbeide. Det er ikke hold i argumentet om at fortsatt opphold på mottak gir insentiv til å fremskaffe dokumenter, det virker heller integreringshemmende og virker negativt på livskvalitet og psykisk helse. Insentiv til å skaffe pass består uansett når en har en tillatelse som ikke danner grunn for permanent opphold. Vi mener derfor at barnefamilier samt personer som kom til Norge som barn i det minste må bosettes straks.

Vi takker for anledningen til å delta i høringsrunden, og vi er tilgjengelige for ytterligere kommentarer om dette skulle være ønskelig.

Med vennlig hilsen

Norsk Organisasjon for Asylsøkere

Pål Nesse
generalsekretær

Andreas Furuseth
juridisk seniorrådgiver