



Innspill til regjeringsplattform: viktigste punkter i asyl- og flyktningpolitikken

NOAS oppfordrer regjeringen til å:

- ✓ **Følge FNs anbefalinger og tolkning av Flyktningkonvensjonen**
 - Gjenninnføre rimelighetsvilkåret
 - Stoppe dagens praksis av opphør av flyktningstatus
 - Gjenninnføre rettssikkerhetsgarantier ved henvisning til trygge tredje land
 - Innføre en definisjon av statsløshet i lovverket, en statsløshetsprosedyre og eget oppholdsgrunnlag for statsløse
 - Øke antall kvoteflyktninger i tråd med FNs høykommissær for flyktningers anmodning

- ✓ **Styrke rettssikkerheten i asylsaksbehandlingen**
 - Særdomstol som klageinstans for utlendingssaker og sikret topartsprosess
 - Mer rettshjelp i utlendingssaker
 - Gi flere timer rettshjelp
 - Styrk ordningen med spesielle rettshjelptiltak

- ✓ **Sikre rettighetene til barn på flukt**
 - Sikre hensynet til barnets beste
 - Overføre omsorgsansvaret for alle enslige mindreårige til barnevernet

- ✓ **Gjøre familiegjenforening for flyktninger enklere og billigere**

- ✓ **Redusere bruken av begrensede oppholdstillatelser**

- ✓ **Sikre engangsløsning og varig løsning for lengeværende asylsøkere med endelig avslag**



Følge FNs anbefalinger og tolkning av Flyktningkonvensjonen

Norge bør følge UNHCRs anbefalinger og tolkning av Flyktningkonvensjonen. UNHCR har 70 års erfaring med flyktningarbeid i over 100 land. Gjennom sitt mandat og erfaring, er UNHCR i en unik posisjon til å uttale seg om tolkning av Flyktningkonvensjonen. UNHCR har mandat til å føre tilsyn med at statene som er bundet av konvensjonen følger den. Statene er også etter konvensjonen forpliktet til å samarbeide med UNHCR.

Det er viktig å skille mellom UNHCRs anbefalinger om «best practice», det vil si anbefalinger til Norge om hvordan flyktningebeskyttelse kan bedres – og UNHCRs tolkning av Flyktningkonvensjonen, det vil si hvordan Norge må behandle flyktninger for ikke å bryte internasjonale forpliktelser. Norge har gjentatte ganger de siste årene ikke fulgt UNHCRs tolkning av Flyktningkonvensjonen. Det gjelder blant annet behandlingen av saker om opphør av flyktningstatus og fjerningen av rimelighetsvilkåret i internflukt vurderingen. UNHCR mener Norge her bryter konvensjonen.

Dette rammer først og fremst flyktninger i Norge, som ikke får sine rettigheter oppfylt. En slik holdning til FN sender samtidig et dårlig signal til omverdenen, som er særlig uheldig i en tid der Norge ønsker å fremme folkeretten via vår deltakelse i FNs sikkerhetsråd. Norge kan ikke forvente at andre land lytter til FN når vi selv ikke gjør det, og det svekker vår legitimitet utad.

Gjeninnføre rimelighetsvilkåret

Norge brøt FNs flyktningkonvensjon da Stortinget fjernet rimelighetsvilkåret i internflukt vurderingen i asylsaker i 2016.¹ Bruddet på flyktningkonvensjonen har blant annet ført til at barn som flykter alene og som tidligere fikk flyktningstatus i Norge, i dag får avslag på asyl fordi de kan henvises til internflukt et annet sted i hjemlandet. Stortingets vedtak fra 2017 om innføring av sårbarhetskriterier, stopper ikke dette bruddet på flyktningkonvensjonen.²

Stoppe dagens praksis for opphør av flyktningstatus

I asyflorliket fra november 2015³ ble stortingsflertallet enige om at flyktninger kan miste oppholdstillatelsen i Norge, dersom situasjonen i hjemlandet forbedres slik at grunnlaget for beskyttelse har falt bort. Flyktninger som har bodd flere år i Norge kan miste oppholdstillatelsen, og sendes tilbake til hjemlandet på grunn av forhold som ikke skyldes flyktningens egne handlinger.

FNs flyktningkonvensjon inneholder en opphørsbestemmelse som kan benyttes. Men måten Norge bruker denne på er ikke i tråd med FNs anbefalinger. Det innebærer at Norge bidrar til å svekke flyktningers rettigheter internasjonalt.

Bruk av opphørsbestemmelsen har så langt først og fremst rammet somaliske flyktninger. UDI ble våren 2016 instruert til å varsle mulig tilbaketrekking av beskyttelsesstatus til en stor gruppe somaliske flyktninger som kom til Norge mellom 2012 og 2014, som risikerte tvangsretur til Mogadishu – i strid med flyktningkonvensjonen. UNHCR advarte norske myndigheter om at sikkerhetssituasjonen i Mogadishu var for usikker til at flyktningstatus kunne opphøre⁴. Etter fire

¹ Les hvorfor her: <https://www.dagbladet.no/kultur/det-erna-ikke-sier-om-behandlingen-av-oktoberbarna/68879269->

² <https://www.noas.no/stortingets-vedtak-hindrer-ikke-brudd-pa-flyktningkonvensjonen/>.

³ <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Referater/Stortinget/2015-2016/151203/2/#asyflorlik>

⁴ UNHCRs brev til norske myndigheter:

<https://static1.squarespace.com/static/56e6a2632b8dde4bafc35e0b/t/592ca461893fc05fa7db5afe/1496097890960/Brev+fra+UNHCR+om+opph%25C3%25B8r+Somalia-saker+7.+nov+2016.pdf>.



års venting, måtte flere hundre av disse sakene til slutt henlegges på grunn av lang saksbehandlingstid.⁵ Svært få har fått endelig vedtak om opphør av flyktningstatus.

Varsel om opphør skaper usikkerhet som er ødeleggende for integreringen. I en rapport⁶ av NOAS, Redd Barna og Fellesorganisasjonen (FO) fra 2018, fortalte somaliske flyktninger som hadde fått varsel om mulig opphør, at usikkerheten de levde i førte til svekket psykisk helse, manglende konsentrasjon og motivasjon til å fokusere på skole og jobb, svekket tillit til norske myndigheter, og en sterk opplevelse av å bli urettferdig forskjellsbehandlet i et politisk spill. Institutt for samfunnsforskning (ISF) utga i juni 2019 en rapport⁷, på oppdrag fra UDI, om tilbakekall av oppholdstillatelser og statsborgerskap. Ifølge forskerne har UDIs lange saksbehandlingstid og usikkerhet som prosessene skaper, ført til bråstopp i integreringen.⁸

Opphørspraksisen er så langt først og fremst et symbolpolitisk tiltak, med alvorlige konsekvenser for flyktningene det gjelder og det norske samfunnet for øvrig.

Reglene for å få permanent opphold er strammet inn.⁹ De som ikke oppfyller vilkårene for permanent opphold, kan leve i konstant usikkerhet for om de vil bli sendt tilbake til hjemlandet – også etter mange års opphold i Norge.

Gjeninnføre rettssikkerhetsgarantier ved henvisning til trygge tredje land

Asylsøknader i Norge kan i henhold til utlendingslovens §32(1)(d) avvises ved å henvise asylsøkerne til såkalte trygge tredje land. Det gjelder i tilfeller der en asylsøker har reist til Norge etter å ha hatt opphold i en stat eller et område hvor vedkommende ikke var forfulgt. Lovverket og praksis i dag har ikke tilstrekkelige rettssikkerhetsgarantier for å sikre at en asylsøker ikke blir sendt til forfølgelse. Norges regelverk og praksis er ikke i tråd med våre internasjonale forpliktelser.

Norge bør gjeninnføre vilkåret om at en asylsøker som har reist til Norge etter å ha hatt opphold i en stat eller et område hvor vedkommende ikke var forfulgt, vil få asylsøknaden behandlet i tredjelandet. Dette vilkåret ble fjernet etter hasteendringene i 2015. Endringen ble i 2017 permanent. Resultatet er at Norge kan avslå å behandle asylsøknaden og henvise asylsøkeren til å reise tilbake til det tredje landet uten å være sikret at søkeren får adgang til en adekvat asylprosedure der. Norge anvender i dag denne bestemmelsen også overfor land som ikke er bundet av Flyktningkonvensjonen og som samtidig mangler et nasjonalt asylregelverk, som Kuwait, Saudi Arabia og De forente arabiske emirater. Slik praksis samsvarer ikke med folkerettslige krav uttrykt blant annet av den Europeiske menneskerettsdomstol (EMD)¹⁰.

NOAS mener at gjeldende utlendingslov § 90 tredje ledd, som innebærer at en asylsøker som har fått nektet behandlet sin asylsøknad i Norge, straks kan sendes til et tredje land, ikke oppfyller krav Den europeiske menneskerettskonvensjon stiller om effektiv prøvingsrett ved nasjonal

⁵ <https://www.tv2.no/a/11383625/>.

⁶ NOAS, Redd Barna og Fellesorganisasjonen, *Et liv i usikkerhet – Norges bruk av opphør av flyktningstatus*, 2018 (tilgjengelig fra: [Et liv i usikkerhet inkl vedlegg.pdf](#) (noas.no))

⁷ Institutt for samfunnsforskning, *Losing the Right to Stay*, 2019 (tilgjengelig fra: [Usikkerhet truer integreringen - Institutt for samfunnsforskning](#)).

⁸ [Asylpraksis truer integreringen \(forskersonen.no\)](#).

⁹ <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/krav-om-selvforsorgelse-for-a-fa-varig-opphold-i-norge2/id2564633/>; <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Saker/Sak/?p=82467>.

¹⁰ *Jf. Ilias and Ahmed v. Hungary* (App. 47287/15), ECtHR, 21.11.2019 [GC], paras 129-130, tilgjengelig fra: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-198760>



myndighet¹¹. Etter EMDs praksis kreves det klageadgang til et uavhengig organ med automatisk utsatt iverksetting.¹² Utsatt iverksetting innebærer at søkeren får oppholde seg i Norge i påvente av klagesaksbehandlingen. Asylsøkere bør altså få lov til å oppholde seg i Norge når de klager på UDIs vedtak, slik at de ikke uttransporteres før Utlendingsnemnda har vurdert klagen. Det bør videre sikres at asylsøkere som henvises til et tredje land ikke bare registreres av politiet, men også intervjues av UDI. Norge bør i tillegg gjeninnføre fri rettshjelp i disse sakene, slik Rettshjelpsutvalget foreslår¹³. Uriktige avgjørelser kan i ytterste konsekvens føre til at Norge ikke overholder det absolutte *non refoulement* prinsippet¹⁴.

Innføre en definisjon av statsløshet i lovverket, en statsløshetsprosedyre og eget oppholdsgrunnlag for statsløse

I Norge er det registrert i overkant av 2000 statsløse. De langt fleste av disse har fått oppholdstillatelse etter søknad om beskyttelse. Det er sannsynligvis kun noen titalls statsløse uten lovlig opphold, og det er denne gruppen NOAS er særlig bekymret for. Statsløse uten lovlig opphold opplever alvorlige menneskerettighetsbrudd i Norge.

FNs høykommissær for flyktninger (UNHCR) utga i 2015 en rapport om statsløse i Norge.¹⁵ Rapporten konkluderer at norsk lovgivning og praksis på flere områder strider med FNs konvensjon om statsløses stilling av 1954, som Norge er tilsluttet.

UNHCRs hovedanbefaling var å ta inn en definisjon av statsløse i nasjonalt regelverk og innføre en statsløshetsvurderingsprosedyre med eget oppholdsgrunnlag for statsløse. Uten en definisjon av statsløshet og oppholdsstatus for statsløse, vil det finnes statsløse som er rettsløse. De avskjæres i stor grad fra tilgang til de grunnleggende rettighetene som statsløskonvensjonen fra 1954 foreskriver, som rett til utdanning, legehjelp, arbeid og bevegelsesfrihet. Statsløshetskonvensjonen gir ikke uttrykkelig rett til oppholdstillatelse, men lovlig opphold er en logisk og nødvendig forutsetning etter norsk lovverk for at statsløse skal få sine rettigheter etter konvensjonen i Norge.

FNs menneskerettighetsråd eksaminerte i mai 2019 Norge om etterlevelsen av menneskerettslige forpliktelser. I likhet med FNs barnekomité og FNs menneskerettighetskomité¹⁶, anbefalte FNs menneskerettighetsråd Norge om å ta inn en definisjon av statsløse i norsk regelverk. Den norske regjeringen ville bare forplikte seg til å *vurdere* å innta en definisjon om statsløshet i norsk lov.¹⁷ Så langt har dette ikke blitt fulgt opp.

I november 2020 utga NOAS en rapport som følger opp FNs kartlegging, og viser at nødvendige endringer ikke er 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.¹⁸

¹¹EMK artikkel 13 som lyder: «*Enhver hvis rettigheter og friheter fastlagt i denne konvensjon blir krenket, skal ha en effektiv prøvningsrett ved en nasjonal myndighet uansett om krenkelsen er begått av personer som handler i offisiell egenskap.*»

¹²*A.M. v. the Netherlands* (App. 29094/09), ECtHR, 05.07.2016, avsnitt 66, tilgjengelig fra: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-164460..>

¹³Jf. NOU 2020:5 Likhet for loven

¹⁴Non refoulement-prinsippet innebærer at ingen kan sende en person tilbake om vedkommende risikerer å bli forfulgt der.

¹⁵UNHCR, *Mapping Statelessness in Norway*, oktober 2015 (tilgjengelig fra: <https://www.refworld.org/docid/5653140d4.html>).

¹⁶[OHCHR | Norway Homepage](#).

¹⁷[190826_norges_tillegg_upr.pdf \(regjeringen.no\)](#).

¹⁸NOAS, *Statsløse i norsk rettspraksis – En analyse av statsløses stilling i Norge fem år etter FNs høykommissær for flyktingers kartlegging*, 2020 (tilgjengelig fra: [NOAS_Statsløse-i-norsk-rettspraksis_WEB.pdf](#)).



Øke antall kvoteflyktninger i tråd med FNs høykommissær for flyktingers anmodning

Rekordhøye 82 millioner mennesker er drevet på flukt i verden i dag og FNs høykommissær for flyktninger har beregnet at 1,5 millioner vil trenge kvoteflyktningsplass neste år.

Et historisk lavt antall mennesker kommer til Norge som asylsøkere. Antallet asylsøkere som kommer til Norge nå utgjør mindre enn ti prosent av det som var vanlig for ti år siden. Norge har kapasitet til å bidra mer, og mange norske kommuner står klare til å ta imot flere flyktninger.

Norge bør øke antallet kvoteflyktninger til 5000 årlig i tråd med anmodning fra FNs høykommissær for flyktninger i 2017.

Styrke rettssikkerheten i asylsaksbehandlingen

Innføre særdomstol som klageinstans for utlendingssaker og sikre topartsprosess

UNE har i mange år blitt kritisert for sviktende rettssikkerhet.¹⁹ To særlige svakheter er mangel på kontradiksjon og mangel på muntlighet. Kontradiksjon er et grunnleggende rettssikkerhetsprinsipp, og innebærer at den saken gjelder skal gis mulighet til å imøtegå UNEs argumenter og fremstilling av saken. Muntlig forklaring er viktig for å opplyse saken og styrke den enkeltes rettssikkerhet, og vil bidra til at det fattes riktige vedtak. Men i 2020 fikk kun 6 prosent av asylsøkerne mulighet til å forklare seg muntlig for UNE. I andre utlendingssaker enn asylsaker, som inkluderer familiegjenforeningssaker, fikk kun 1 prosent forklare seg muntlig.

Helt siden 2014 har Erna Solbergs regjering lovet en bedre klageordning for utlendingssaker. I april 2021 sendte endelig regjeringen forslag til endringer i UNE på høring²⁰, men forslagene innebærer ikke den nødvendige reformen av UNE. Ifølge høringsnotatet ønsker regjeringen «ikke å foreslå en endring av den generelle terskelen for hvilke saker som skal behandles i nemndmøte». Regjeringen foreslår endringer som vil bedre rettssikkerheten for enkelte begrensede grupper, men for de aller fleste vil regjeringens forslag ikke ha noen betydning. Det er behov for gjennomgående endringer for å sikre at flere får forklare seg muntlig, og ikke bare i enkelte sakstyper.²¹

En særdomstol som klageinstans for utlendingssaker vil gi økt rettssikkerhet og best grunnlag for å oppnå nødvendige forbedringer. En særdomstol vil ivareta kontradiksjon, åpenhet og økt bruk av muntlighet.

Som minimum, dersom UNE opprettholdes, bør topartsprosess innføres. En topartsprosess vil sikre full kontradiksjon og muntlig høring, som man har i de tilsvarende klageorganene i både Danmark og Sverige. En reell topartsprosess innebærer at førsteinstans i asylsaker, UDI, møter asylsøkeren og hans/hennes advokat som motparter i klageinstansen. Da vil UDI kunne spørres ut om sitt avslag av både klageinstansen og asylsøkeren/advokaten.

Regjeringen vil ifølge høringsnotatet utrede dette, men det er behov for endring nå – ikke flere utredninger. Det finnes allerede utredninger og rapporter som dokumenterer behovet for grunnleggende endringer i UNE.

¹⁹ Se blant annet Graverutvalgets utredning fra 2017: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2017-8/id2542284/>.

²⁰ Høringsbrev - endringer i saksbehandlingen mv. i Utlendingsnemnda - [regjeringen.no](https://www.regjeringen.no)

²¹ Les NOAS' kommentarer til regjeringens forslag her: <https://www.noas.no/endringer-i-une-regjeringen-svikter-2/>.



Mer rettshjelp i utlendingssaker

Gi flere timer rettshjelp

Det gis kun fem timers gratis rettshjelp (fritt rettsråd) i en vanlig asylsak, dersom UDI har fattet avslag i saken. Det er for lite rettshjelp til å sikre grunnleggende rettssikkerhet for den enkelte. 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 sin klient om utfallet.

I de få sakene der asylsøkeren får møte og forklare seg i nemndmøte i UNE, gis det ytterligere fem timer rettshjelp. Selve møtet kan gjerne vare lenger enn fem timer. Det betyr at advokaten i praksis ikke får betalt for forberedende arbeid, som å møte klienten i forkant av nemndmøtet. Det er uholdbart, og kan ha som ytterste konsekvens at flyktninger ikke får den beskyttelsen de har behov for og rett til.

Rettsbistandsutvalget²² foreslår at antall timer rettshjelp i en vanlig asylsak økes fra fem til åtte timer. Utvalget foreslår også at advokater betales for faktiske timer brukt i nemndmøter, pluss tre timer til forberedelser.

Selv om regelverk og praksis i familieinnvandringsaker er komplisert og rettshjelpsbehovet stort, har ikke familier som søker familiegjenforening i Norge rett til gratis rettshjelp. Dette kan bety at familier med rett til familiegjenforening ikke får retten oppfylt fordi mange, uten juridisk bistand, ikke får fremlagt sine faktiske og juridiske argumenter på en ordentlig måte.

NOAS mener at det finnes en rekke familieinnvandringsaker der det er rimelig å innvilge fritt rettsråd. Det bør særlig ses hen til saker der barn rammes av et avslag. Andre eksempler på kompliserte saker hvor juridisk bistand kan være avgjørende, er saker hvor utlendingsmyndighetene har avslått søknad begrunnet med omgåelsesekteskap. Disse sakene er ofte svært kompliserte både med hensyn til faktum og juss, og har en rekke relevante momenter som må vurderes. Ytterligere eksempel er saker hvor 24 – års kravet er gjeldende, men hvor det kan gjøres unntak om det er åpenbart at ekteskapet er inngått frivillig. Slike saker inneholder en rekke skjønnsvurderinger, og rettskildebildet er så komplisert at det for de fleste er vanskelig å ha oversikten. I saker fra land med høy forekomst av tvangsekteskap, gjøres det ikke tilstrekkelige individuelle vurderinger.

Samtidig vil det ikke være hensiktsmessig å bruke ressurser på saker hvor vilkårene er klare, og det er gitt at en klage ikke vil føre frem. Vi mener derfor det bør gjøres en utredning av i hvilke typer saker det er rimelig å gi gratis rettshjelp.

Styrk ordningen med spesielle rettshjelptiltak

NOAS gir rettshjelp i saker om asyl, familieinnvandring, permanent oppholdstillatelse, statsborgerskap og utvisning. Sakene vi mottar har de siste årene blitt mer kompliserte og ressurskrevende, som følge av kraftige innstramninger i asylopolitikk- og praksis.

Vi gjennomgår alle sakene vi mottar, men går bare videre med saker der vi mener en søknad bør innvilges og vi ser muligheter for å endre et negativt vedtak. Vi avviser dermed om lag 70 % av sakene vi mottar. I 2020 fikk til sammen 91 personer positivt svar i saken etter rettshjelp fra

²² Les rettsbistandsutvalgets utredning fra april 2020 her: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2020-5/id27002110/?fbclid=IwAR2b1SAyaT3sJ3MtgPCV5Fx0PglndErea7MngGLDxPwTH56oaJMtggEmDbo>



NOAS. Det er 54 prosent av personene som fikk svar fra utlendingsmyndighetene, etter at NOAS var engasjert i saken.

NOAS mottar midler over statsbudsjettet til rettshjelpsarbeidet (post 72 Spesielle rettshjelptiltak), fordelt av Statens sivilrettsforvaltning etter søknad. Støtten er avgjørende for at vi kan drive et rettshjelpstilbud. Samtidig er ikke dagens støtte tilstrekkelig for de faktiske kostnadene vi har. For 2021 mottok NOAS 60 % av søknadssummen og vi fikk i tillegg en overraskende reduksjon på 400 000 kroner fra forutgående år. For å opprettholde dagens rettshjelpstilbud må støtten økes.

Siden 2015 har 80 saker blitt henvist til rettslig prøvning gjennom NOAS' domstolsprosjekt²³. 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 prosent av sakene.

Rettshjelpsutvalget har foreslått innføring av en støtteordning for rettslig prøvning av utlendingssaker og øremerking av 4 millioner kroner hvert år til det formål²⁴. Utvalget mente det var et stort behov for at prinsipielle utlendingssaker føres for domstolene. De viste til at utlendingsmyndighetene treffer mange tusen vedtak hvert år, slik at avklaring av viktige spørsmål kan ha betydning for svært mange. 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. Utvalget pekte på NOAS som aktuell organisasjon. NOAS ser et reelt behov for en slik ordning.

Både Arbeiderpartiet og Senterpartiet har tidligere tatt til orde for en økning av bevilgningen til NOAS og mer enn det vi mottar i dag, f.eks. i innstillingen til Statsbudsjett 2014²⁵.

Sikre rettighetene til barn på flukt

Sikre hensynet til barnets beste

Det må sikres at utlendingsforvaltningen gjør en grundig, helhetlig og individuell vurdering av barnets beste i alle saker som gjelder barn – og at dette synliggjøres i vedtak. Barnets beste skal være et grunnleggende hensyn i tråd med FNs barnekonvensjon art. 3 og Grunnloven § 104, og tillegges nødvendig vekt i avveiningen mot innvandringsregulerende hensyn. Ifølge Høyesterett skal barnets beste ikke bare være ett av flere momenter i en helhetsvurdering, barnets interesser skal danne utgangspunktet, løftes spesielt frem og stå i forgrunnen.²⁶

Det har vært en gjentatt utfordring de siste årene at utlendingsforvaltningen ikke har lagt tilstrekkelig vekt på hensynet til barnets beste i utlendingssaker. Både i behandlingen av sakene til lengeværende barn²⁷ og sakene til enslige mindreårige med tidsbegrenset opphold kun til 18 år²⁸, måtte Stortinget gripe inn og justere en praksis som hadde blitt strengere enn hva stortingsflertallet ønsket. Etter å ha blitt kjent med utøvelsen av loven og konsekvensene for barna som ble rammet i disse sakene, så lovgiver seg nødt til å justere forvaltningens praksis gjennom presiseringer i regelverket – for å sikre at hensynet til barnets beste vektlegges i tilstrekkelig grad.

²³ Les mer om domstolsprosjektet her: <https://www.riktstilstand.noas.no/2021/rettssikkerhet/#domstol>.

²⁴ s. 241 – 242, NOU 2020:5 Likhet for loven,

<https://www.regjeringen.no/contentassets/d585490f628a4504bb450fd5d92f637/no/pdfs/nou202020200005000dddpdfs.pdf>

²⁵ <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2014-2015/inns-201415-006/>

²⁶ [https://lovdata.no/pro/auth/login#document/HRSIV/avgjorelse/hr-2015-206-](https://lovdata.no/pro/auth/login#document/HRSIV/avgjorelse/hr-2015-206-a?searchResultContext=2649&rowNumber=96&totalHits=207)

[a?searchResultContext=2649&rowNumber=96&totalHits=207.](https://lovdata.no/pro/auth/login#document/HRSIV/avgjorelse/hr-2015-206-a?searchResultContext=2649&rowNumber=96&totalHits=207)

²⁷ Jf. utlendingsforskriften § 8-5; <https://www.noas.no/ny-forskrift-for-lengevaerende-asylbarn/>.

²⁸ Jf. utlendingsforskriften § 8-8; <https://www.noas.no/stortingets-vedtak-hindrer-ikke-brudd-pa-flyktningkonvensjonen/>.



Samme behov for ivaretagelse av barns grunnleggende rettigheter gjør seg gjeldene i utvisningssaker som medfører splittelse av barnefamilier²⁹ og i saker med begrensede tillatelser på grunn av mangel på ID-dokument³⁰ (se eget avsnitt om begrensede oppholdstillatelser). På samme måte som for lengeværende barn og enslige mindreårige, bør regelverket for disse sakene tydeliggjøres – i form av konkrete punkter som forvaltningen skal vurdere – for å sikre at barnets beste utredes og tillegges tilstrekkelig vekt i den enkelte sak.

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.³¹

Det er Utlendingsdirektoratet (UDI) som har omsorgsansvaret for enslige mindreårige på asylmottak. Det stilles langt lavere krav til bemanning og kompetanse blant de ansatte på asylmottak for enslige mindreårige asylsøkere mellom 15 og 18 år, enn hva gjøres for omsorgssenter for enslige mindreårige under 15 år og for andre institusjoner for barn opp til 18 år der omsorgstilbudet er regulert i barnevernloven.

Flere rapporter har vært entydig på at omsorgssituasjonen for barna er for dårlig.³² 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.³³ 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.

Gjøre familiegjenforening for flyktninger enklere og billigere

Retten til familieliv er en menneskerettslig minimumsstandard, som Norge er forpliktet til å følge. I stedet for å legge til rette for at flyktningfamilier skal få være sammen, har Norge gjort det vanskeligere for familier å utøve familielivet. Norge har de siste årene strammet kraftig inn regelverk og praksis for familiegjenforening, som fører til at flyktninger blir holdt adskilt fra sine nærmeste familiemedlemmer. Ifølge FNs høykommissær for flyktninger (UNHCR) er det «uoverstigelige hindringer og barrierer som en flyktning møter i en søknadsprosess om familiegjenforening i Norge».³⁴

Det kan være dyrere og mer tidkrevende å søke om familiegjenforening enn å betale smuglere og gjennomføre en ulovlig reise. Det fører til at flere legger ut på flukt, at mange kvinner og barn utsettes for alvorlig og unødvendig risiko, og det bidrar til å styrke kriminelle gjenger som organiserer smugling til Europa.

²⁹ NOAS og Redd Barna, *Barnets beste i utvisningssaker*, 2020 (tilgjengelig fra: https://www.noas.no/wp-content/uploads/2020/03/NOAS_Barnets-beste_rapport_WEB.pdf).

³⁰ Begrensede tillatelser jf. utlendingsloven § 38 (5); NOAS, Redd Barna og Norsk Folkehjelp, *Barn uten pass - En juridisk gjennomgang av regelverk og praksis overfor barn som innvilges opphold på humanitært grunnlag etter utlendingsloven § 38, men hvor tillatelsen er begrenset på grunn av manglende identitetsdokumenter/tvil om identitet*, 2020 (tilgjengelig fra: https://www.noas.no/wp-content/uploads/2020/05/NOAS_Barn-uten-pass_rapport_WEB.pdf).

³¹ Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter, *Temarapport 2016 – Omsorg for enslige mindreårige asylsøkere*.

³² 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.

³³ 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*.

³⁴ <https://www.vl.no/nyhet/feller-hard-dom-over-norge-1.26380>.



NOAS lanserte i 2019 en rapport³⁵ som viser at vi har den mest krevende søknadsprosessen for familiegjening i Skandinavia. Norge har blant annet et skyhøyt søknadsgebyr, og strenge søknadsfrister for at flyktninger skal få unntak fra inntektskrav. For at flyktningfamilier skal få innfridd retten til familieliv etter Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK), bør Norge blant annet fjerne søknadsgebyret for flyktninger og fjerne tidsfrister for innlevering av søknad.

Redusere bruken av begrensede oppholdstillatelser

Mange barn i Norge har oppholdstillatelse som er begrenset fordi de ikke har fremlagt godkjent dokumentasjon på egen identitet.³⁶ Barna har fått opphold på humanitært grunnlag, men tillatelsen danner ikke grunnlag for permanent oppholdstillatelse eller familiegjening. Tillatelsen gis for ett år om gangen, med mulighet til å søke om fornyelse.³⁷ 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.»³⁸

Norske myndigheter krever i praksis gyldig pass fra hjemlandet for å oppheve begrensningene og gi en ordinær oppholdstillatelse. Krav om pass gjelder tilsvarende for barn som for voksne, uavhengig av om passet er svært krevende å fremskaffe. Det gjelder også selv om norske myndigheter ikke stoler på opplysningene i passet – fordi passet er utstedt i et land uten tilfredsstillende systemer for identitetsdokumenter.

Kun ett av 75 vedtak gjennomgått i rapport utgitt av NOAS, Redd Barna og Norsk Folkehjelp i mai 2020³⁹, har en individuell begrunnelse for hvorfor tillatelsen er begrenset. I de gjennomgåtte sakene til enslige mindreårige asylsøkere er det ingen individuelle vurderinger, og det er ikke i noen av sakene tatt stilling til hva som vil være til barnets beste og hvordan dette avveies mot andre hensyn. Kun i to av 37 vedtak til barnefamilier, har forvaltningen vist til at barnets beste skal vurderes. I ett av disse er det gitt en individuell begrunnelse. Mangelfull begrunnelse utgjør et rettssikkerhetsproblem, fordi det gjør det vanskelig å imøtegå forvaltningens vurdering.

Uten gyldig legitimasjon ekskluderes barn og voksne fra full samfunnsdeltakelse. Egen bankkonto er som regel en forutsetning for å kunne ta lønnet arbeid, og 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. Regelverket åpner for at personer med begrensede oppholdstillatelser kan få tilgang til grunnleggende banktjenester. Men bankene praktiserer regelverket ulikt, og mange med begrenset opphold har kun kommunale utbetalingskort.

Bruken av begrensede tillatelser bør reduseres, ved at det tas mer hensyn til barnets beste⁴⁰ og at det ikke kreves pass når det vil være uforholdsmessig byrdefullt for den det gjelder å skaffe dette.

³⁵ NOAS, *Realizing Refugees' Right to Family Unity*, 2019 (tilgjengelig fra: <https://www.noas.no/wp-content/uploads/2019/11/Skjerm bilde-52.png>).

³⁶ NOAS, Redd Barna og Norsk Folkehjelp, *Barn uten pass - En juridisk gjennomgang av regelverk og praksis overfor barn som innvilges opphold på humanitært grunnlag etter utlendingsloven § 38, men hvor tillatelsen er begrenset på grunn av manglende identitetsdokumenter/tvil om identitet*, 2020 (tilgjengelig fra: https://www.noas.no/wp-content/uploads/2020/05/NOAS_Barn-uten-pass_rapport_WEB.pdf).

³⁷ Tillatelsene gis etter utlendingsloven § 38.5, jf. utlendingsforskriften § 8-12.

³⁸ Ot.prp. nr. 75 (2006-2007) punkt 3.6.4.1.

³⁹ NOAS, Redd Barna og Norsk Folkehjelp, *Barn uten pass - En juridisk gjennomgang av regelverk og praksis overfor barn som innvilges opphold på humanitært grunnlag etter utlendingsloven § 38, men hvor tillatelsen er begrenset på grunn av manglende identitetsdokumenter/tvil om identitet*, 2020 (tilgjengelig fra: https://www.noas.no/wp-content/uploads/2020/05/NOAS_Barn-uten-pass_rapport_WEB.pdf).

⁴⁰ Se også avsnittet *Sikre hensynet til barnets beste*.



Sikre engangsløsning og varig løsning for lengeværende asylsøkere med endelig avslag

Et lite antall mennesker lever i Norge uten oppholdstillatelse og rettigheter over mange år. En midlertidig engangsløsning for utlendinger med samlet alder og oppholdstid på minst 65 år, hvorav oppholdstid på minst 16 år, trådte i kraft 1. juni i år. Den er tidsbegrenset og siste frist for å søke er 1. desember 2021.⁴¹ Engangsløsningen er positiv for den som omfattes av den, men det er et svært begrenset antall som faller inn under ordningen. Engangsløsningen til den borgerlige regjeringen er dermed ikke tilstrekkelig for å rydde opp i situasjonen for lengeværende som kommer til å forbli i landet i uoverskuelig fremtid.

NOAS utgangspunkt er at personer med avslag på oppholdstillatelse bør returnere. Samtidig, det er sammensatte årsaker til at personer med avslag på oppholdstillatelse forblir i landet. På et tidspunkt må derfor norske myndigheter gripe inn og regularisere oppholdet.

Flere europeiske land har gitt amnesti eller gjennomført ulike lovendringer for denne gruppen, blant annet Italia, Spania og Portugal.

Engangsløsning

Nåværende engangsordning bør utvides og forlenges for å rydde opp i dagens situasjon, slik at den omfatter personer med opphold i 10 år eller mer og fjerner kravet om samlet oppholdstid og alder på 65 år.

UDI har registrert kun i overkant av 300 utreisepliktige personer på mottak med botid over 10 år. NOAS har ved en gjennomgang av våre saker sett at de fleste med botid i Norge på mer enn 12 år, kommer fra land i enten (borger)krigsliknende tilstand og/eller land hvor menneskerettighetene i liten grad respekteres. Det er snakk om et begrenset antall mennesker som etter 10 år fortsatt befinner seg i Norge.

Varig løsning

En permanent bestemmelse, hvor oppholdstillatelse kan gis etter lang oppholdstid i Norge, bør innføres for å unngå behov for gjentatte engangsløsninger. Det bør være i samfunnets og den enkeltes interesse å få formalisert oppholdet i Norge for personer med lang oppholdstid og hvor retur ikke har blitt gjennomført. Sannsynligheten for at personer med mange år i Norge reiser tilbake er svært liten. Dette er personer som i stedet for å være en utgiftspost, kan være en positiv bidragsyter til det norske samfunnet.

Norge har undertegnet «the Global Pact of Migration», som blant annet inneholder følgende: *“Build on existing practices to facilitate access for migrants in an irregular status to an individual assessment that may lead to regular status, on a case-by-case basis and with clear and transparent criteria, especially in cases where children, youth and families are involved, as an option for reducing vulnerabilities, as well as for States to ascertain better knowledge of the resident population”*⁴².

I rapporten «Regularisations in the European Union.», utgitt i 2008 av The International Centre for Migration Policy Development (ICMPD) på bestilling fra Europakommisjonen, slås det fast at regulariseringsprogrammer i liten grad skaper pull-effekter som kan føre til økt tilstrømming av asylsøkere⁴³. Norge har returordninger for personer med avslag og gjennomfører tvangsreturer til

⁴¹ <https://www.regjeringen.no/contentassets/9e4caf0a16b44979ad1add56a57672dc/ikrafttredelsesrundskriv-engangsløsning-for-utlendinger-med-mer-enn-16-ars15271.pdf>. Utlendingsforskriften §8-14 Midlertidig bestemmelse om oppholdstillatelse til utlendinger med mer enn 16 års oppholdstid i Norge

⁴² Paragraf 23 (i), objective 7: Address and reduce vulnerabilities in migration, <https://migrationnetwork.un.org/sites/default/files/docs/gcm-n1845199.pdf>

⁴³ https://research.icmpd.org/fileadmin/Research/Website/Project_material/REGINE/Regine_report_january_2009_en.pdf



en rekke land. Det er dermed liten grunn til å tro at en permanent bestemmelse som åpner for å innvilge tillatelse etter mange års opphold i Norge, vil ha negativ effekt på returarbeidet.

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

Kontakt i NOAS: Camilla Risan, seniorrådgiver (car@noas.org / 920 13 836)

NOAS, 30. september 2021