

ARBEIDS- OG INKLUDERINGSDEPARTEMENTET

MOTTATT

5 MAI 2009

Arbeids- og inkluderingsdepartementet  
Innvandringsavdelingen  
Postboks 8019 Dep  
0030 Oslo

Oslo, 30. april 2009

Deres ref.: 200900911-KEAB

Vår ref.:

## HØRINGSUTTALELSE – NY UTLENDINGSFORSKRIFT

Vi viser til høringsbrevet av 16.2.2009 og takker for anledningen til å gi våre synspunkter.

Generelt ønsker vi å påpeke at høringsbrevet til en viss grad bærer preg av at forskriftsarbeidet har måttet pågå svært raskt. Det ville uten tvil ha vært en fordel hvis enkelte bestemmelser hadde vært grundigere drøftet og kommentert. Videre hadde det vært ønskelig med mer kritisk og grundigere gjennomgang av en del av bestemmelsene som videreføres fra den gjeldende forskriften. Det har også vært krevende å forholde seg til høringsbrevene som har kommet til ulike tider, ukronologisk og til dels med korte høringsfrister.

Vi vil kommentere følgende kapitler:

Kapittel 7	Beskyttelse
Kapittel 8	Oppholdstillatelse av sterke menneskelig hensyn
Kapittel 12	Reisebevis for flyktninger og utlendingspass
Kapittel 14	Utvisning
Kapittel 16	Organiseringen

I tilfelle vi ikke har hatt noen kommentarer til de enkelte punktene under hvert kapittel, er disse punktene ikke nevnt i vår uttalelse.

### Kapittel 7 Beskyttelse

#### 7.2 Internflukt

Det vises til vår høringsuttalelse av 7.januar 2009.

### 7.3 Flyktningstatus for familiemedlemmer

NOAS har ingen innvendinger mot at det forskriftsfestes i hvilke tilfeller flyktingens nærmeste familiemedlemmer ikke har rett til flyktningstatus etter loven § 28. Den gjeldende praksisen blir tydeligere og lettere å forholde seg til. Derimot er NOAS enig med UNHCR i at det burde åpnes for muligheten til å gi rett til flyktningstatus også til andre familiemedlemmer enn ektefelle og ugifte barn under 18 år. Det som bør være avgjørende er om hvorvidt det dreier seg om en familieenhet og om disse familiemedlemmene har vært hatt sterk tilknytning til hovedpersonen.

### 7.4 Overføring av ansvaret for å behandle asylsak til annen stat i tråd med Dublin-samarbeidet

Det vises til vår høringsuttalelse av 7. januar 2009.

### 7.5 Overføringsflyktninger

NOAS er positiv til at det fremgår av forskriften hvilke instanser som kan anmode om overføring av flyktninger. Vi er også enige i at den nødvendige fleksibiliteten er ivaretatt i § 7-6, bokstav e. Det er også positivt at det gis mulighet til å gi vedtaksmyndighet til andre enn UDI.

Det synes å være en viss uklarhet mellom loven og forskriften når det gjelder regler for vedtak om overføring og om status. Loven § 35 tredje ledd lyder: *"En utlending som har fått innreisestillatelse etter første ledd, får oppholdstillatelse etter denne paragrafen inntil Utlendingsdirektoratet har avgjort om utlendingen skal få oppholdstillatelse som flyktning etter § 28 eller oppholdstillatelse etter § 38."*

Når det gjelder forholdet til forvaltningsloven, fastsetter loven § 35 fjerde ledd følgende: *"Forvaltningsloven kapittel IV og V om saksforberedelse og vedtak gjelder bare vedtak truffet etter innreise. Forvaltningsloven kapittel VI om klage og omgjøring gjelder der det er truffet vedtak om oppholdstillatelse etter §§ 28 eller 38."*

I forslaget til forskrift, § 7-8 om saksbehandlingsregler i sak om overføring, står det i første ledd at Utlendingsdirektoratet **samtidig med vedtak om overføring kan avgjøre om utlendingen skal gis status som flyktning** (Vår utheving). Dette synes ikke å harmonere fullt ut med lovens ordlyd, som riktignok ikke stiller noe klart vilkår om at statusspørsmålet avgjøres først etter innreise, men som likevel synes å forutsette at denne avgjørelsen ikke tas samtidig med vedtaket om overføring.

Loven må forstås slik at reglene om klage og omgjøring gjelder uansett om vedtak om oppholdstillatelse etter §§ 28 eller 38 er truffet samtidig med vedtak om overføring eller

senere, mens reglene om forberedelse og vedtak bare gjelder hvis vedtaket om status fattes etter ankomsten til landet.

Bestemmelsen om at vedtaket om status kan fattes samtidig med vedtak om overføring synes å være videreført fra det gjeldende regelverket, uten at den er drøftet i kommentarene til forslaget. Vi kan ikke se hensikten med denne bestemmelsen, sett i sammenheng med loven § 35, tredje ledd og foreslår at forskriften § 7-8 første ledd formuleres på nytt i tråd med loven. Vi mener at også forholdet til forvaltningsloven kapittel IV, V og VI bør utdypes i forskriften, jf. forrige avsnitt.

## 8.2 15-månedersregelen

NOAS er i utgangspunktet kritisk til denne bestemmelsen i den nåværende forskriften og dermed også til bestemmelsen i utkastets § 8-1. Opprinnelig var bestemmelsen ment som en sikkerhet mot en altfor lang saksbehandling i UDI, både for å unngå den belastningen som en lang ventetid medførte for asylsøkere, men også for å sikre hensynet til effektiv saksbehandling i UDI. Med tiden har bestemmelsen likevel blitt så innskrenkende at den nesten ikke har noen praktisk betydning. Det vises til at i 2008 var det fire personer som fikk oppholdstillatelse etter 15-månedersregelen.

NOAS er særlig kritisk til forutsetningen at utlendingen ved fremsettelsen av søknaden legger frem pass eller annet godkjent reisedokument. Som kjent kan det ikke alltid forventes at en asylsøker har hjemlandets reisedokument, uansett om det senere skulle vise seg at hun ikke fyller vilkårene for å få asyl. I bestemmelsen gis det mulighet for at andre dokumenter ”i særlige tilfeller” kan godkjennes. I praksis har NOAS likevel sett tilfeller hvor asylsøkeren har reist ulovlig ut av hjemlandet og hatt en relevant grunn til å ikke prøve å skaffe seg pass, samtidig som vedkommende har hatt gyldige og beviselig ekte identitetsdokumenter. Disse er likevel ikke blitt akseptert som et grunnlag for å gi en tillatelse etter 15-månedersregelen. Vektlegging av reisedokumenter er heller ikke logisk, hvis utgangspunktet for dette vilkåret har vært at asylsøkeren skal kunne bekrefte sin identitet. Det ensidige kravet om reisedokument ved fremleggelse av søknaden synes å være motivert av behovet for lettere uttransport av søkeren i tilfelle asylsøknaden blir avslått.

NOAS foreslår følgende formulering: ”Det er en forutsetning at utlendingen ved fremsettelsen av søknaden legger frem gyldig dokumentasjon på sin identitet.”

Annet ledd punkt b i § 8-1 innebærer etter vårt syn et for strengt krav.

Vi mener for det første at tre dager er en for kort periode, særlig i tilfeller der det åpenbart kun er snakk om at asylsøkeren har unnlatt eller vært forsinket med å melde fra om flytting. Hvis det skal settes et slikt tidskrav, synes minst en uke å være en mer rimelig avgrensning.

Forskriftsforslagets formulering ”tatt opphold på ukjent sted” skiller ikke mellom tilfeller der asylsøkeren bevisst gjør det vanskelig for myndighetene å få kunnskap om oppholdssted,

tilfeller der det skjer rene forglemmelser, og tilfeller der informasjonen om dette faktisk har blitt gitt, ikke til politiet, men til andre instanser, som av forskjellige grunner ikke umiddelbart har brakt den videre. Det kan være flere årsaker til at det ikke meldes fra i tide om at en asylsøker har flyttet. Vi ser for oss at oppfølgingen fra mottaksansatte kan bli helt avgjørende for utfallet i en sak, og dette mener vi er uheldig. Vi mener tilfeller der asylsøkeren på en troverdig måte kan dokumentere oppholdssted i etterkant ikke bør inngå.

Formuleringen i forskriften bør være slik at den motvirker en rigid praksis, som vil harmonere dårlig med intensjonen om å sikre asylsøkeren en forsvarlig saksbehandling, og stimulere direktoratet til å holde fokus på tidsaspektet.

Det bør tas med i betraktning at asylsøkere som har sin sak til første gangs behandling i de fleste tilfeller ikke vil ha noe motiv for å ikke informere myndighetene om oppholdssted.

NOAS foreslår følgende formulering:

*b) ikke på en troverdig måte kan dokumentere oppholdssted over en periode på en uke eller har reist ut av riket uten tillatelse.*

Hvis forskriftsformuleringen "tatt opphold på ukjent sted" likevel beholdes, bør det klargjøres nærmere om for hvem oppholdsstedet skal være ukjent, for at det skal få betydning for saken.

Det bemerkes videre at annet ledd punkt c synes å være knyttet til situasjonen på det tidspunktet den gjeldende forskriftsbestemmelsen trådte i kraft, dvs. 1. august 2002. Som kjent ble Eurodac opprettet 15. januar 2003. Dermed har mye av betydningen av denne bestemmelsen falt bort, i og med asylsøkerens oppholdsland i Schengen-området lett kan oppspores, uansett opplysningene fra søkeren. Eventuelle uriktige opplysninger om tidligere opphold i et annet europeisk land vil dermed ikke ha betydning for utfallet av asylsøknaden. Vi foreslår at punkt c i bestemmelsen fjernes.

Tredje ledd i § 8-2 hvor det fastsettes at et vitne i en straffesak om menneskehandel i utgangspunktet ikke skal komme inn under 15-månedersregelen, er tydeligvis begrunnet med at straffesaken kan ta lang tid, uten at dette helt klart fremgår av kommentarene. Det påpekes at selv om utlendingsmyndighetene ikke kan lastes for at straffesaken kan ta lang tid, er det likevel norske myndigheter og ikke søkeren som har ansvaret for forsinkelsen.

Det bemerkes at i tredje ledd i § 8-2 er utgangspunktet at asylsøknaden allerede er fremmet før søkeren opptrer som vitne i en straffesak om menneskehandel. I § 8-4 er tidspunktet før asylsøknaden etter at vitneforklaringen er avgitt. Dette har trolig ikke noen praktisk betydning, men kan virke forvirrende.

### **8.3 Krav til individuell vurdering og vurdering av begrenset tillatelse til enslig mindreårig over 16 år**

Det vises til vår høringsuttalelse av 7. januar 2009.

#### **8.4 Ofre for menneskehandel**

Slik som bestemmelsen i § 8-3 er formulert, fremstår det som noe uklart hva som er motivet for den. Motivene fremgår av departementets instruks AI-2006-010 – å tilrettelegge for at utlendingen skal kunne bryte med miljøet bak menneskehandelen og at bakmenn skal kunne straffeforfølges. Ordningen er grundig diskutert i interne arbeidsgrupper og lignende, men for dem som ikke er inne i problematikken, kan det være vanskelig å få tak i hensikten med bestemmelsen. Det ville være en fordel om også motivene skulle fremgå av bestemmelsen.

NOAS er positiv til at retten til oppholdstillatelse til personer som har avgitt en vitneforklaring som fornærmet i en rettssak som gjelder menneskehandel, nå reguleres av forskriften.

#### **8.5 Barns tilknytning**

Det er en del variasjon i graden av detaljering i forskriftsbestemmelsene, uten at det alltid er mulig å se grunnen til det. I motsetning til flere andre forskriftsbestemmelser er § 8-5, første ledd, svært generell og gir ikke veiledning om tolkningen av hva "særlig vekt" innebærer. NOAS har sett at det har dannet seg en praksis i Utlendingsnemnda som ikke alltid synes å være i overensstemmelse med departementets rundskriv A-25/2007 hvor det gis nærmere veiledning om hvordan bestemmelsen skal tolkes. Det ville være en fordel å få med i bestemmelsen noen sentrale punkter, slik som at også botid før skolealderen skal tillegges vekt og at oppholdstid etter at barnet har fått endelig avslag, må telle med. NOAS mener også at foreldrenes manglende samarbeidsvilje med hensyn til retur påvirker nemndas vurdering av barnets tilknytning til riket i altfor stor grad. Enda mer alvorlig er at barnets tilknytning ikke alltid tillegges vekt i saker hvor UNE mener at foreldrene har gitt uriktige opplysninger i asylsaken uten at dette er bevist, eller at foreldrene har endret sin forklaring i asylsaken.

#### **8.6 Uttalelse fra gjenværende forelder i hjemlandet**

NOAS har ingen merknader til innholdet i bestemmelsen i utkastet § 8-5 annet ledd. Bestemmelsen gir en grundig veiledning for hvilke momenter som skal vurderes i disse sakene, i motsetning til første ledd, som sannsynligvis likevel vil berøre betydelig flere personer enn annet ledd. Det vises til kommentarer under pkt. 8.5.

#### **8.7 Oppholdstillatelse ved praktiske returhindringer**

Bestemmelsen i utkastet § 8-6 er videreføring av den gjeldende forskriftens § 21 c. Forventningen ved ikrafttreddelsen av denne bestemmelsen 2.juni 2007 var at bestemmelsen skulle løse situasjonen for dem som ikke kan sendes ut av landet, men hittil har NOAS ikke sett noen forbedring på dette området. Vi har flere eksempler på statsløse palestinere som har

samarbeidet om retur og også ellers fyller vilkårene i § 21 c og som verken kan sendes til de palestinske områdene eller til landet hvor de tidligere har vært bosatt, men som likevel ikke har fått oppholdstillatelse. Ut fra forarbeidene er det nettopp slike tilfeller § 8-6 skal komme til anvendelse, jf. også Ot.prp.nr.75, side 161. Problemet synes imidlertid ikke å være formuleringen av bestemmelsen, men praktiseringen av den.

### **8.8 Oppholdstillatelse til utlendinger som er blitt holdt tilbake i hjemlandet mot sin vilje**

NOAS er positiv til at bestemmelsen i utkastet § 8-7 er tatt med i forskriften. Det er likevel ikke drøftet i denne sammenhengen hvorfor bestemmelsen kun gjelder ektefeller eller samboere. I enkelte tilfeller kan også barn, uansett om disse er mindreårige eller er blitt sendt til hjemlandet etter at de har fylt 18 år, bli holdt igjen der mot sin vilje. Vi ser at det kan være problematisk å gi denne type bestemmelser når det gjelder mindreårige barn, men problemstillingen må anses å være aktuell for herboendes barn som har fylt 18 år, særlig med tanke på tvangsekteskap, også i de tilfeller hvor vedkommende ikke har bosettingstillatelse. Har personen bosettingstillatelse, kommer reglene for bortfall av bosettingstillatelse til anvendelse, og disse kan løse problemet i en del saker.

### **8.10 Krav til dokumentert identitet**

NOAS har ingen innvendinger mot at det stilles krav om dokumentasjon av identitet, så lenge dette ikke medfører fare for søkeren eller hennes/hans familie å fremskaffe slik dokumentasjon. Når det gjelder typen av dokumentasjon, kommer vi tilbake til dette i forbindelse med kapittel 17 i høringsbrevet av 23.03.2009. Vi er imidlertid enig med departementet i at dersom vilkåret om bekreftelse på identitet medfører at en stor gruppe utlendinger vil oppholde seg i landet uten lovlig opphold, er dette svært uheldig.

Formuleringen i utkastet § 8-10 "*originalt gyldig pass eller annen **tilsvarende legitimasjon***" kan tolkes slik at det er krav om et annet reisedokument enn pass. NOAS er klar over at myndighetene er særdeles opptatt av at asylsøkere legger frem reisedokumenter, slik at et eventuelt negativt vedtak ville bli lettere å effektivere. Etter vår mening er det likevel meget viktig at det gjøres et klart skille mellom manglende reisedokumenter og uklar identitet. Det er allerede nå skapt et inntrykk av at asylsøkere som ikke har reisedokumenter, totalt mangler bekreftelse på identitet, noe som bidrar til å stigmatisere asylsøkere ytterligere. NOAS foreslår at formuleringen endres til "*originalt gyldig pass eller annen gyldig legitimasjon*".

Vi går ut fra at den siste delen av bestemmelsen er ment til å være annet ledd, jf. høringsbrevet side 54, hvor bestemmelsen er gjengitt med to ledd.

Utlendingsmyndighetene har i den senere tid brukt bestemmelsen om begrensede tillatelser, jf. den gjeldende utlendingsforskriften § 21, siste ledd, i stadig større grad. Konsekvensene av begrensede tillatelser er dermed blitt mye tydeligere enn hva de var mens forslaget til ny

utlendingslov ble lagt frem, i og med at på det tidspunktet var det svært få som fikk begrenset tillatelse. NOAS er kritisk til praksisen som nå synes å være etablert og dermed også til bestemmelsen i loven § 38 femte ledd og bestemmelsen i den (antatt) andre ledd i forskriftens § 8-10. Vi er klar over at forskriften ikke kan utvide lovbestemmelser, men vi mener at den nåværende ordlyden gir for omfattende muligheter til å gi begrensede tillatelser, særlig sett i sammenheng med de meget strenge kravene som stilles til dokumentasjon av identitet.

Det er heller ikke drøftet eller gitt noen bestemmelser om hvorvidt det burde settes en øvre grense for hvor lenge begrensningene kan vare. Slik som situasjonen er nå, virker det sannsynlig at i løpet av noen år finnes det en forholdsvis stor gruppe personer som ikke har utsikter til å få verken permanent oppholdstillatelse eller norsk statsborgerskap og som får store problemer med å integrere seg i Norge. Vi er klar over at departementet har påpekt både i Ot.prp. nr.75 og i høringsbrevet at det ikke vil være heldig å etablere en omfattende praksis med å innvilge slike tillatelser, men mener at det ikke er tilstrekkelig. I tillegg til varigheten av begrensningene er det nødvendig å gi mer detaljerte bestemmelser om hvilken dokumentasjon som godkjennes og hvor går grensen for hva som kreves av personen når hun/han forsøker å skaffe bekreftelse på sin identitet. Det er heller ikke holdbart at dokumenter fra bestemte land avvises uten nærmere begrunnelse enn at det er meget lett å skaffe seg falske dokumenter i søkerens hjemland.

## **12 Reisebevis for flyktninger og utlendingspass**

Det bemerkes generelt at bestemmelsene i dette kapitlet er svært omfattende og detaljerte. Samtidig inneholder de mange kan-regler som kan tolkes på ulike måter, avhengig av situasjonen. Det vil være en utfordring å gi tilstrekkelig og forståelig informasjon om disse reglene, som søkere vil kunne forholde seg til. NOAS har også ofte sett at praksis utvikler seg til en stadig strammere retning ved bruk av kan-reglene, til tross for at det ikke har vært hensikten ved formulering av bestemmelsene.

Det er positivt at Europarådsoverenskomst av 16. oktober 1980 om overføring av ansvaret for flyktninger tas inn i forskriften. Det er forholdsvis sjelden aktuelt å bruke overenskomsten, men det forekommer at det er behov for informasjon om den. Det er enklere å gi informasjon når vilkårene fremgår av forskriften.

Det er en fornuftig forenkling at gyldighetstiden for både reisebevis og utlendingspass kan gjøres sammenfallende med lengden av asyl eller oppholdstillatelse, slik at man slipper flere tidkrevende fornyelsesrunder. Det er også bra at gyldighetstiden for reisebevis og utlendingspass kan settes til fem år, når personen har fått permanent oppholdstillatelse.

Vi forstår § 12-4 slik at det ikke utstedes et nytt reisebevis etter inndragning av det gamle, uansett hva som har vært grunnlaget for inndragningen. Dette er forståelig i forhold til annet ledd som oppstiller vilkårene for når reisebevis skal inndras, siden betingelsene er enten anskaffelse av andre reisedokumenter, regulering etter internasjonale avtaler eller utvisning/bortvisning og tilsvarende reaksjoner.

Bestemmelsen i § 12 -4 tredje ledd gir derimot omfattende muligheter for å inndra reisebevis, dels også i tilfeller det er fullt mulig at innehaveren ikke kan lastes for problemene med reisebeviset. For eksempel bokstav c, ”*det er skadd eller på andre måter uegnet til fortsatt bruk*” eller bokstav e, ”*det finnes i uvedkommendes besittelse*” beskriver situasjoner hvor det ikke behøver å være innehaveren selv som har medvirket til at reisebeviset er blitt skadet eller stjålet. Utgangspunktet synes å ha vært mistanke om misbruk av reisebevis, som retter seg mot alle som får utstedt et slikt dokument. Det ville være en fordel om det fremgikk av bestemmelsen at inndragningen, evt. utstedelse av et nytt dokument, er avhengig av hvorvidt innehaveren selv kan lastes for det som har skjedd med reisebeviset. Samme gjelder inndragning av utlendingspass, jf. § 12-8.

Det er bra med fortsatt mulighet til å få utstedt utlendingspass når særlige grunner tilsier det, jf. § 12-5, annet ledd, fordi det er nærmest umulig å forutsi alle situasjoner der det kan være nødvendig å gi et reisedokument til en utlending som er bosatt eller oppholder seg i Norge. NOAS er likevel kritisk til bestemmelsen i § 12-5 tredje ledd. Bakgrunnen for vår bekymring er at det synes å være praksis at personer som nå får en begrenset oppholdstillatelse på grunn av at hennes/hans identitet ikke er bekreftet, heller ikke får utlendingspass. Dette er for så vidt logisk, siden det da foreligger tvil om identitet, jf. den gjeldende forskriften § 69. Problemet er at hvis vedkommende ikke klarer å overbevise myndighetene om sin identitet og det ikke er satt en øvre grense for varigheten av denne tilstanden, vil vedkommende aldri være i stand til å reise ut av landet, uansett grunnen til behovet for en eventuell reise. Dette er igjen et forhold som svekker ytterligere rettsstillingen til personer som får en tillatelse som ikke danner grunnlag for permanent oppholdstillatelse.

Ut fra kommentarene til forslaget kan man ikke se at departementet har tenkt på denne type tillatelser. Der drøftes først og fremst oppholdstillatelser med begrenset gyldighetstid, hvor det faktisk er hensikten at vedkommende forlater landet permanent etter en tid, for eksempel etter endt medisinsk behandling eller på grunn av endringer i forholdene i hjemlandet. I forbindelse med dette vil vi nevne at det nødvendigvis ikke er slik at det å reise ut av landet vil være i strid med oppholdstillatelse for nødvendig medisinsk behandling i en tidsbegrenset periode. Dette vil være avhengig av behandlingen.

## 14 Utvisning

### 14.2.3 Forslag om begrenset bruk av utvisning ved brudd på utlendingsloven

Punktet gjelder forskriftfesting av dagens praksis om begrenset bruk av utvisning på grunn av brudd på utlendingsloven i saker som berører barn.

NOAS støtter departementets forslag om å forskriftsfeste begrenset bruk av utvisning ved brudd på utlendingsloven som gjelder ulovlig opphold eller ulovlig arbeid i riket i saker som berører barn. Videre ser vi gjerne at departementet utvider bestemmelsen slik at brudd på



utlendingsloven som kan likestilles med ulovlig opphold /arbeid vurderes på samme måte i relasjon til forholdsmessighetsvurderingen.

I høringsbrevet fremkommer det at departementet ønsker å reservere seg for situasjoner som kan tilsi at utvisning likevel skal skje. Dette er bakgrunnen for at bestemmelsen i § 14-1 fastsetter at utvisning ”som hovedregel ” ikke skal skje. NOAS kan ikke se at et slikt forbehold er nødvendig. Vi mener at utvisning av en forelder er så inngripende for et barn at det uansett ikke står i forhold til brudd på utlendingsloven som gjelder ulovlig opphold eller arbeid, eller andre brudd som kan likestilles med slike brudd.

NOAS kan således ikke støtte det foreslåtte utkastet § 14-1 første ledd.

Vårt forslag er at forskriftens § 14-1 første ledd skal lyde:

*En utlending som har hatt ulovlig opphold eller har arbeidet ulovlig i riket, skal ikke utvises på dette grunnlag, dersom*

NOAS støtter de tilfellene som departementet har foreslått i § 14-1 litra a-c.

Departementet ber om synspunkter på om bestemmelsen om at det som hovedregel ikke skal utvises ved ulovlig opphold/arbeid skal utvides slik at brudd på utlendingsloven som kan likestilles med ulovlig opphold/arbeid bør vurderes på samme måte i relasjon til forholdsmessighetsvurderingen. Departementet mener at det tilfeller hvor utlendingen har oppgitt uriktig identitet, skal unntas fra en eventuell utvidelse.

NOAS støtter en utvidelse, til tross for at det ikke fremgår klart hvilken type brudd det kan dreie seg om. Derimot er vi uenige i at utvidelsen ikke skal gjelde saker hvor det er oppgitt uriktig identitet. Det kan være mange relevante grunner til at for eksempel en asylsøker oppgir uriktig identitet, og i enkelte tilfeller kan årsaken være uvitenhet og misforståelser.

#### **14.2.4 Om varigheten av innreiseforbudet**

I forskriftutkastet § 14-2 første til annet ledd har departementet foreslått at innreiseforbudet skal gjøres tidsbegrenset for to eller fem år, med mindre forholdet som ligger til grunn for utvisning er så alvorlig at det tilsier varig innreiseforbud, dersom utlendingen har barn i Norge som vedkommende i lengre tid har bodd sammen med eller utøvd samvær av et visst omfang, og utlendingen skal fortsette å bo sammen med eller videreføre samværet med barnet, jf. utkastet § 14-2 annet ledd. Samtidig foreslår departementet at det skal stilles vilkår om utøvd samvær mellom utlendingen og barnet under soning, jf. utkastet § 14-2 tredje ledd.

NOAS mener at kravet om at det skal være utøvd samvær under soning vil være en uheldig hovedregel. Forholdene i den enkelte sak kan tilsi at det er tette bånd mellom barnet og personen selv om det ikke er utøvd samsvar under soning. Det kan være mange grunner til at en forelder ikke treffer barna sine mens han eller hun soner. Det kan være så enkelt som om at

forelderen ikke ønsker å være et dårlig forbilde for barna, og at han / hun ikke ønsker at de skal vite at mor eller far sitter i fengsel. Videre er det ikke gitt at en forelder får soningsplass i et fengsel nær der hvor barna bor, og at samvær dermed er vanskelig av både praktiske og økonomiske årsaker.

## **Kapittel 16 Organiseringen**

Kommentarene til dette kapitlet er gode og grundige og forklarer på de fleste punkter bra det forholdsvis kompliserte og detaljerte regelverket for organisering og avgjørelsesformer i UNE.

NOAS støtter behandlingen av bestemte saker i stornemnd, jf. forkriftsforslagets § 16-4 annet ledd, og særlig den nye bestemmelsen om at dersom praksis er i strid med anbefalinger fra UNHCR, skal minst en representativ sak avgjøres i stornemnd. Vi har ingen innvendinger mot at det fremgår at anbefalingene skal være formelle (Position Paper) og at de skal gjelde beskyttelse. Vi mener selvsagt at anbefalingene fra UNHCR også skal følges i tilfeller de gjelder humanitære forhold, men vi har forståelse for at denne type saker ikke tas opp i stornemnd.

Vi mener imidlertid at unntaket fra hovedregel om stornemndsbehandling i slike saker slik det framgår av siste punktum i annet ledd § 16-4 er uheldig. Et slikt unntak vil lett skape et inntrykk av at en instruks fra departementet til UDI har betydning for Utlendingsnemndas praksis – selv om dette i unntaket sikter til det prosessuelle og ikke til praksis. Begrunnelsen fra departementet om at ”øverste politiske myndighet har tatt stilling til praksis” anser vi som irrelevant all den tid Utlendingsnemnda uansett ikke er bundet av departementets stillingtagen i denne sammenheng. Stornemndsbehandling sikrer en grundigere prinsipiell og faktisk vurdering av en sak. Vi mener det er absolutt vesentlig for nemndas legitimitet at dette instrumentet brukes på en konsekvent, ryddig og forutsigbar måte. Unntaket som departementet legger opp til synes ikke å ta hensyn til dette behovet, samtidig som det mangler en saklig begrunnelse. Vi mener derfor at det må fjernes. Vi foreslår dermed følgende alternativ til siste punktum:

*Dersom praksis er i strid med formelle anbefalinger (Position Paper) fra UNHCR om beskyttelse, eller det kan være aktuelt å etablere ny praksis i strid med slike anbefalinger, skal minst en representativ sak avgjøres i stornemnd.*

Så vidt vi vet, er det ikke blitt drøftet tidligere hvorvidt noen andre enn departementet eller UDI burde gis mulighet til å anmode om behandling i stornemnd. Det antas at grunnen til dette er at reglene for stornemndsbehandling er blitt ansett å være forvaltningens interne saksbehandlingsregler. Vi kan imidlertid ikke se noe til hinder for at også andre, for eksempel humanitære organisasjoner, ut fra sin kompetanse og tilgang til opplysninger om forholdene i ulike land, kunne fremme en anmodning om stornemndsbehandling. Naturlig nok måtte det dreie seg om prinsipielle avgjørelser som omfatter et større antall saker og gjelder viktige og sentrale problemstillinger.

NOAS støtter forenklingene av den gjeldende forskriften ved at bestemmelsene som ikke hører hjemme i en forskrift fjernes. Det er også bra at bestemmelser som fremgår av utlendingsloven eller følger av forvaltningsloven, ikke gjentas i forskriften når det ikke er nødvendig.


NOAS støtter videre endringene som er blitt gjort i forhold til den gjeldende forskriften § 140, jf. forslaget § 16-9 om når en sak anses å by på vesentlige tvilsspørsmål. Det er absolutt en forbedring at alle punktene viser tydelig til utfallet i saken, jf. også våre kommentarer av 3.oktober 2008 til Harborg-rapporten. Etter vår erfaring er mange saker avslått grunnet manglende troverdighet i forhold til asylgrunnlaget, uten at dette har ført til at klagen er blitt avgjort i et nemndmøte. Vi mener at det er positivt at det fastslås i forskriften at tvil om troverdigheten i slike tilfeller uttrykkelig anses å by på vesentlige tvilsspørsmål, i likhet med tvil om vurderingen av retursituasjonen.

Når det gjelder § 16-11 om adgang for nemndleder til å beslutte at bare visse spørsmål i saken skal behandles i nemndmøte, viser vi til vår høringsuttalelse av 9. januar 2009. NOAS støtter ikke departementets forslag slik det fremstår i høringsbrevet av 18.11.2008.

Med vennlig hilsen  
for **Norsk Organisasjon for Asylsøkere**



Morten Tjessem  
generalsekretær



Paula Tolonen  
spesialrådgiver