

Adresseinformasjon fylles inn ved ekspedering. Se mottakerliste nedenfor.

Deres ref: 20/2771

Vår ref: 20/02040-9

Dato: 28.10.20

Utlendingsdirektoratets innspill til høring - Rettshjelpsutvalgets utredning NOU 2020:5

Utlendingsdirektoratet (UDI) viser til Justis- og beredskapsdepartementets oversendelse av utredningen NOU 2020:5 Likhhet for loven – Lov om støtte til rettshjelp (rettshjelpsloven), med høringsfrist 23. november 2020.

I utredningen foreslår lovutvalget en ny lov om rettshjelp. Lovutvalget foreslår en vesentlig styrking av retten til fri rettshjelp, både ved å inkludere nye sakstyper og utvide omfanget av bistanden som i dag er omfattet. Utvalget foreslår videre å opprette én samlet rettshjelpsforvaltning som skal ivareta oppgavene knyttet til den nye rettshjelpsordningen. Når det gjelder utlendingssaker foreslår utvalget dessuten at regelen om skjønnsmessig innvilgelse av gratis rettshjelp flyttes til utlendingsloven og at den bør håndheves mer liberalt enn etter dagens praksis. Videre foreslås en ordning som sikrer at flere prinsipielle utlendingssaker blir brakt inn for domstolene.

Nedenfor følger UDIs merknader til utredningens kapittel kap. 29, om utlendingssaker.

1. Generelle kommentarer

I bestemte utlendingssaker gis det i dag fri rettshjelp uten behovsprøving og egenandeler, jf. utlendingsloven § 92 og statsborgerloven § 27. Utlendingsloven regulerer imidlertid ikke skjønnsmessige innvilgelse av gratis rettshjelp.

UDI støtter utvalgets forslag om styrking av retten til fri rettshjelp i utlendingsloven og statsborgerloven, både ved å inkludere nye sakstyper og øke rettshjelps-satsene. Vi mener disse forslagene vil kunne bidra til en mer rettssikker og effektiv saksbehandling.

Formålet med fritt rettsråd er å sikre juridisk bistand til personer som ikke har forutsetninger for å ivareta egne interesser i saker av stor personlig og velferdsmessig betydning. UDI praktiserer et komplekst regelverk, som det ofte vil være vanskelig å sette seg inn i for våre brukere. Vurderingene som må tas er ofte sammensatte, noe som kan gjøre det utfordrende å legge frem saken sin på en god måte uten juridisk bistand. Vedtakene vi treffer er også ofte inngripende og

har stor betydning for den det gjelder. Våre vedtak retter seg i mange tilfeller mot personer som ikke behersker norsk og som har liten kjennskap til regelverket og det norske forvaltningssystemet. Noen har i tillegg svak økonomi. Behovet for fri rettshjelp kan derfor være stort.

2. Innspill til lovforslagene

2.1 Gjeninnføring av rett til fritt rettsråd i bestemte utlendingssaker

Utvalget foreslår å innføre rett til gratis juridisk rådgivning i saker der det er nektet realitetsbehandling av søknader etter utlendingsloven § 32 første ledd bokstav a og d (fordi utlendingen har fått beskyttelse i trygt tredjeland mv.). Vi vil også nevne at EUs returdirektiv (direktiv 2008/115 EF) artikkel 13 har en egen bestemmelse om rettsmidler. Et returvedtak i direktivets forstand omfatter blant annet avslag og bortvisning etter utlendingsloven § 32 første ledd bokstav a og d. Å gjeninnføre rett til fri rettshjelp i disse sakene vil understøtte ivaretagelsen av forpliktelsene etter returdirektivet.

Utvalget foreslår videre å innføre rett til gratis juridisk bistand i saker om utvisning på grunn av straffbare forhold, jf. utlendingsloven §§ 66, 67, 68 og 122. Vi støtter dette forslaget. Vi mener dette kan bidra til at sakene blir bedre opplyst.

Som utvalget også påpeker, støtter forslagene opp om våre internasjonale forpliktelser. Det følger av EMK artikkel 13 og EMDs fortolkning av forpliktelsen at en person har rett til et effektivt rettsmiddel for å få prøvd om konvensjonen vil være overtrådt ved utsendelse av en utlending som ikke har rett til opphold i Norge. At det gis gratis juridisk rådgivning i disse sakene vil styrke retten til en effektiv prøvningsrett, jf. EMK artikkel 13,

2.2 Rettshjelp til personer med begrenset tillatelse etter utlendingsloven § 74

En utlending som har vernet mot utsendelse etter utlendingsloven § 73 som sitt eneste grunnlag for opphold i Norge, kan etter utlendingsloven § 74 gis en midlertidig oppholdstillatelse inntil hinderet for utsendelse bortfaller. § 74 er en meget begrenset tillatelse og i asylsaker innvilges § 74-tillatelser hovedsakelig til personer som er utelukket fra beskyttelse jf. utlendingsloven § 31. Disse personene har i dag rett til fri rettshjelp under UDIs behandling av asylsaken. I praksis får personene også innvilget fri rettshjelp ved klage over å bare bli innvilget en tillatelse etter utlendingsloven § 74. Vi mener at det bør komme klart frem av loven at personer som får innvilget en tillatelse etter utlendingsloven § 74 også har rett på fri rettshjelp i klageomgangen.

2.3 Forslag til ny skjønnsbestemmelse i utlendingsloven § 92 sjette ledd

UDI støtter forslaget om at det blir etablert en ordning for prøving av prinsipielle saker etter en skjønsmessig vurdering.

Når det gjelder spørsmålet om hvordan ordningen skal organiseres, skriver utvalget følgende: «[...] En annen mulighet kan være at noen med god oversikt over utlendingsfeltet plukker ut saker de mener reiser spørsmål som bør prøves for domstolene, og betaler for rettshjelp i disse sakene. UDI og UNE har svært god kjennskap til utlendingsområdet, men er ikke egnet til å avgjøre hvilke av sine egne avgjørelser som bør prøves for domstolene. I stedet kan én eller flere organisasjoner som jobber på utlendingsfeltet, for eksempel NOAS, gis øremerket støtte til å føre prinsipielle utlendingssaker for domstolene.»

Vi støtter utvalget vurdering om at det ikke er hensiktsmessig at vi selv skal avgjøre hvilke av UDIs egne avgjørelser som skal prøves for domstolene. For å sikre at ordningen fungerer etter formålet, foreslår vi at vurderingsmomentene som er av betydning for avgjørelsen reguleres nærmere i forskrift eller rundskriv.

2.4 Rettshjelp til personer som har vært utsatt for tvangsekteskap

Rettshjelpsutvalget foreslår å oppheve retten til rettshjelp for personer som er utsatt for tvangsekteskap eller forsøk på tvangsekteskap, og som ikke anmelder forholdet. Etter utvalgets syn kan Kompetanseteamet mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og negativ sosial kontroll (Kompetanseteamet) ivareta denne gruppens behov. UDI støtter ikke dette forslaget.

Kompetanseteamet er ikke kjent for alle, og det er ikke alle som er utsatt for tvangsekteskap som får oppfølging fra Kompetanseteamet. Bo- og støttetilbudet som koordineres av Kompetanseteamet er et godt tilbud, men dette tilbudet har et svært begrenset antall plasser og det vil ikke nødvendigvis kunne ivareta alle personer som har vært utsatt for tvangsekteskap.

Kompetanseteamet er et nasjonalt tverretattlig fagteam som primært gir råd og veiledning til tjenesteapparatet. Sekundært bistår også Kompetanseteamet enkeltpersoner med råd og veiledning. Selv om Kompetanseteamet er tverrfaglig og kan veilede på tvers av ulike sektorer og regelverk, ligger det etter vår oppfatning ikke i teamets mandat å bistå enkeltpersoner med rettshjelp. Vi mener derfor at advokatbistand er et viktig supplement til det tilbudet Kompetanseteamet gir. Kompetanseteamet har heller ikke ressurser til å kunne erstatte denne bistanden.

Videre ser vi at forslaget vil kunne medføre en rollekonflikt for Kompetanseteamets medlemmer. Medlemmene i teamet er underlagt ledelsen i egne direktorater, og vi ser at det vil kunne være uheldig om man skal ha en dobbeltrolle ved at man både skal representere sitt eget direktorat og samtidig opptre som rådgiver og koordinator for offeret.

På bakgrunn av dette, anbefaler vi at ordningen med fri rettshjelp til denne målgruppen fortsetter som i dag.

2.5 Behov for rettshjelp utenfor de prioriterte områdene

Fri rettshjelp til søknader om oppholdstillatelse, med unntak av søknader om beskyttelse (asyl), er ikke blant de prioriterte sakstypene etter rettshjelpsloven. Søkerens behov er ansett dekket av utlendingsforvaltningens veilednings- og utredningsplikt jf. forvaltningsloven §§ 11 og 17.

UDI vil påpeke at det finnes særlige sårbare grupper som kan ha utfordringer med å nyttiggjøre seg utlendingsforvaltningens veiledning. Dette gjelder blant annet personer som har vært utsatt for mishandling i samlivet, og som søker oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 53 første ledd bokstav b på dette grunnlaget (mishandlingsbestemmelsen). UDI har tidligere gitt innspill om at behovet for fri rettshjelp bør utredes med tanke på om disse bør være en prioritert gruppe som skal få fri rettshjelp uten behovsprøving.

Videre mener vi at mulige ofre for menneskehandel kan få et udekket behov for rettshjelp dersom ny rettshjelpslov ikke lenger skal gi fri rettshjelp uten behovsprøving i forbindelse med å vurdere anmeldelse av forholdet etter straffeloven. Vår erfaring er at de personene som mottar fri rettshjelp etter dagens rettshjelpslov § 11 første ledd nr. 6 i praksis også får veiledning om oppholdstillatelse (herunder refleksjonsperiode etter utlendingsloven § 38 jf. utlendingsforskriften § 8-3 første ledd) av samme advokat, selv om dette ikke er omfattet av rettshjelpsloven. Regelverket er komplisert og ansvaret for oppfølging av mulige ofre er fordelt på ulike etater og aktører. Vi kan ikke se at hjelpeapparatet som bistår søkeren kan fylle denne rollen. Det vises til at rettigheter om refleksjonsperiode vil ha stor betydning i vurdering av om forholdet skal anmeldes eller ikke. Ved å fjerne denne adgangen til fri rettshjelp i disse situasjonene kan det potensielt få store konsekvenser for den det gjelder.

Vi ber departementet vurdere disse gruppene i det videre arbeidet med nye bestemmelser.

2.6 Forslag til forskriftshjemmel, jf. § 92 syvende ledd

UDI støtter utvalgets forslag om en henvisning til forskriftshjemmel i utlendingsloven § 92 syvende ledd. En slik forskriftsbestemmelse vil gi en større grad av forutberegnelighet.

Det har vært rettet kritikk mot omfanget av rettshjelpen som gis i utlendingssaker. Vi har retningslinjer som regulerer noe av innholdet til bistanden som advokater i UDIs advokatordning for asylsøkere skal yte til søkerne. Retningslinjene gjelder imidlertid bare for advokater i UDIs advokatordning. En forskriftsbestemmelse som regulerer omfanget av rettshjelpen generelt, kan bidra til å sikre at personer som velger en advokat utenfor UDIs advokatordning får tilsvarende bistand.

2.7 Partens egne utgifter til reise

Etter gjeldende rettshjelpslov § 14 annet ledd første punktum, kan departementet samtykke i at vesentlige og nødvendige utgifter parten har hatt i forbindelse med

en fritt rettsrådssak dekkes helt eller delvis. Kompetansen er delegert til fylkesmannen, jf. rettshjelpsforskriften § 3-3.

NOUen beskriver praksisen slik: «Dagens rettshjelplov åpner for at partens egne utgifter til opphold og reise i særlige tilfeller kan kreves dekket etter loven. Etter praksis innvilges dette sjelden, men det forekommer i barnevernssaker. Utvalget foreslår å ikke videreføre bestemmelsen».

UDI er innforstått med at rettshjelp til slike reiseutgifter kun gis unntaksvis i helt spesielle tilfeller etter en konkret vurdering av om utgiftene har vært vesentlige og nødvendige. Vi vil påpeke at UDI etter gjeldende praksis ikke lenger dekker asylsøkeres reiseutgifter til slike formål. Dersom adgangen ikke lenger videreføres i ny rettshjelpslov, vil det medføre at muligheten avskjæres fullstendig.

3. Innspill til de foreslåtte stykkprisene

3.1 Barn som blir berørt av utvisnings- og tilbakekallsvedtak

I mange tilfeller vil barn bli berørt av at det opprettes utvisningssak mot en eller begge foreldrene. Hensynet til barnets beste vil da være et grunnleggende hensyn i forholdsmessighetsvurderingen av hvorvidt det skal fattes et vedtak om utvisning. I den forbindelse har barnet en rett til å bli hørt. Det gis imidlertid ikke særskilt rettshjelp til advokatens arbeid med å informere klienten om barns rett til å bli hørt mv. Vi mener det er behov for å vurdere om det bør være egne satser for rettshjelp i saker hvor barn berøres av utvisnings- og tilbakekallssaker.

3.2 Enslige mindreårige asylsøkere

Utvalget foreslår at stykkprisen skal være åtte ganger rettshjelpsatsen ved klager over avslag på søknad om beskyttelse, med unntak for enslige mindreårige asylsøkere. UDI stiller spørsmål ved om dette innebærer at enslige mindreårige asylsøkere vil få et dårligere rettsvern enn andre, da dette vil medføre at enslige mindreårige får færre timer rettshjelp ved klager, selv om de får rettshjelp ved søknaden. Vi vil påpeke at det er størst behov for advokatbistand i klageomgangen. UDI er heller ikke enig i utvalgets vurdering om at advokatens rolle er mer begrenset i saker som gjelder enslige mindreårige asylsøkere, fordi de også har fått oppnevnt en representant. UDI vil understreke at advokaten og representanten har ulike roller og oppgaver. Vi mener derfor at stykkprisen bør økes tilsvarende som for voksne ved klage over UDIs vedtak.

Når det gjelder innvilgelser av oppholdstillatelser, så gis det etter gjeldende rett kun fri rettshjelp til enslige mindreårige asylsøkere som har fått innvilget tillatelse etter utlendingsforskriften § 8-8. Slik forlaget til utlendingsloven § 92 annet ledd er formulert, så vil flere kategorier enslige mindreårige asylsøkerne bli omfattet av den foreslåtte ordlyden. Merknadene til lovforslaget gir ingen opplysninger om dette er en tilsiktet utvidelse av retten til fri rettshjelp. Vi mener det er hensiktsmessig med en omtale av dette spørsmålet i det videre arbeidet med ny lovgivning.

Når det gjelder innvilgelser av en såkalt ID-begrenset tillatelse til enslige mindreårige etter utlendingsloven § 38 femte ledd, så erfarer vi at det er et udekket behov for fri rettshjelp. Mange enslige mindreårige har utfordringer med å forstå hva et vedtak med slike ID-begrensninger innebærer, både i forhold til vedtakets varighet, hvorvidt tillatelsen kan fornyes og hva som skal til for å oppheve begrensningene i vedtaket. Uten tilgang til fritt rettsråd, ser vi at det er store forskjeller på hvilken bistand de enslige mindreårige faktisk får. Rettshjelpen de i dag får etter innvilget oppholdstillatelse med ID-begrensninger, avhenger av om de tilfeldigvis har ressurspersoner rundt seg som kjenner regelverket godt. UDI ber departementet vurdere om det bør gis et visst antall timer fritt rettsråd også ved innvilgelse av ID-begrensede tillatelser etter utlendingslovens § 38 femte ledd. Dette kan forebygge en rekke negative konsekvenser som kan oppstå, f.eks. at enslige mindreårige på sikt ikke får opphevet begrensningene i vedtaket sitt, hvilket igjen kan føre til at integreringen av denne gruppen blir svekket.

3.3 Klage over avslag på søknader som anses som åpenbart grunnløse, eller som behandles etter Dublin-forordningen

Ved klage over avslag på søknader som anses som åpenbart grunnløse, eller som behandles etter Dublin-forordningen, er stykkprisen henholdsvis tre og to ganger rettshjelpssatsen etter gjeldende rett. Departementet skriver at «Selv om disse sakene gjerne er enklere enn ordinære asylsaker, må advokaten også i disse sakene ha tid til å holde møte eller telefonkonferanse med klienten, gjerne med tolk, hvor de gjennomgår vedtaket og bygger et tillitsforhold. Videre må advokaten undersøke relevante rettskilder og skrive klagen. Disse oppgavene lar seg ikke gjøre på en forsvarlig måte på under fem timer. Utvalget foreslår derfor at stykkprisen økes til fem ganger rettshjelpssatsen i disse sakene.»

UDI støtter dette forslaget.

3.4 Saker om utvisning, bortvisning og tilbakekall av tillatelse eller statsborgerskap

I saker om utvisning, bortvisning og tilbakekall av tillatelse eller statsborgerskap er stykkprisen tre ganger rettshjelpssatsen i dag. Utvalget skriver følgende: «Særlig saker om utvisning, som innebærer at utlendingen får innreiseforbud, kan ha spesielt store konsekvenser og innebærer brede vurderinger knyttet til forholdets alvor og inngrepsintensiteten overfor utlendingen og den nærmeste familien. Det er derfor viktig at utlendingens advokat får tilstrekkelig tid til å snakke med klienten, til å undersøke relevante rettskilder og til å kommentere forhåndsvarselet. Også tilbakekall av oppholdstillatelse hindrer utlendingen i å fortsette å bo i Norge. Tilbakekall av statsborgerskap er gjerne enda mer inngripende, siden statsborgerskapet innebærer en rekke andre rettigheter i tillegg til retten til opphold. For at advokaten skal kunne ivareta utlendingens grunnleggende rettssikkerhet, foreslår utvalget at stykkprisen økes til fem ganger rettshjelpssatsen ved varsel om utvisning eller tilbakekall av oppholdstillatelse eller statsborgerskap. Ved klage bør det gis et tillegg på tre ganger rettshjelpssatsen. Dersom utlendingen ikke har fått rettshjelp ved forhåndsvarselet, bør advokaten få betalt åtte ganger rettshjelpssatsen for rettshjelp ved klage. Bortvisning innebærer ikke noe innreiseforbud eller har annen varig virkning. I mange tilfeller kan

utlendingen enkelt ordne forholdene som hindrer innreise på det aktuelle tidspunktet. I disse tilfellene vil utlendingen neppe benytte seg av retten til gratis rettshjelp. I tilfellene hvor utlendingen først har behov for rettshjelp, bør stykkprisen være den samme som i andre saker om sanksjoner, altså fem ganger rettshjelpssatsen.»

UDI er enig i denne beskrivelsen og støtter forslaget.

3.5 Saker med medfølgende barn

Utvalget skriver at i saker som gjelder familier, så vil deler av advokatens arbeid kunne gjøres for alle familiemedlemmene samtidig. Utvalget mener derfor at familien bør gis felles stykkpris framfor at hvert familiemedlem gis selvstendig stykkpris. Utvalget foreslår imidlertid at det gis et tillegg i stykkprisen på to ganger rettshjelpssatsen for hvert barn over sju år.

UDI støtter dette forslaget. Vi vil imidlertid påpeke at det i noen tilfeller er behov for rettshjelp utover dette. I saker som omhandler tvangsekteskap, barneekteskap, menneskehandel eller vold i nære relasjoner, vil barn kunne ha behov for en individuell rett til fritt rettsråd. Etter dagens praksis får medfølgende barn egen advokat hvis det er motstridende interesser mellom foreldre og barn, for eksempel der barnet er utsatt for vold utøvd av foreldrene eller for tvangsekteskap. Vi anbefaler at det i disse tilfellene gis åtte timer fri rettshjelp, tilsvarende som til en enslig voksen person. I slike saker vil rettshjelpsbehovet oppstå fra det tidspunktet forholdet som tilsier egen advokat til barnet oppdages.

Barn som er født etter at foreldrenes søknad om beskyttelse er ferdig behandlet i Utlendingsnemnda får i dag tildelt egen advokat. Når disse barna får tildelt en egen advokat, får advokaten den vanlige stykkprisen som gjelder for voksne asylsøkere. Vi ber departementet omtale denne gruppen i det videre arbeidet med ny lovgivning.

Med hilsen

Frode Forfang
direktør

Stephan Mo
avdelingsdirektør

Dokumentet er godkjent elektronisk i Utlendingsdirektoratet og har derfor ingen signatur.

Brevet sendes kun elektronisk.

Mottaker(e):