



Justis- og beredskapsdepartementet
(Kun avgitt digitalt på www.regjeringen.no)

Deres 21/1945
Vår referanse: 21/71
Dato: 25.06.2021

Høringsuttalelse – Forslag til endringer i utlendingsloven og ny forskrift (stønad til beboere i asylmottak)

1. Innledning

Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM) viser til Justis- og beredskapsdepartementet høringsbrev av 25. mars 2021 vedlagt ovennevnte. Departementet foreslår å lovfeste i utlendingsloven § 95 andre ledd en adgang for Kongen til å gi bestemmelser i forskrift om stønad til beboere i asylmottak.¹ Departementet kommer også med forslag til utforming av en ny forskrift om stønad til beboere i asylmottak. Departementet skriver at forslaget i det alt vesentlige er en videreføring av gjeldende praksis og kravspesifikasjoner.²

NIM vurderer saker som sendes på høring i lys av de rettslige rammer og føringer som følger av myndighetenes menneskerettslige forpliktelser etter Grunnloven, Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) og andre internasjonale konvensjoner. NIMs oppgave er å uttale seg om forslagets menneskerettslige sider. Vi uttaler oss som utgangspunkt ikke om hensiktsmessigheten eller prioriteringen av virkemidler for å oppfylle myndighetenes menneskerettslige forpliktelser. Det gjør vi likevel etter forholdene, hvis det kan få betydning for oppfyllelsen av menneskerettighetene i praksis.

I høringsnotatet punkt 4.3 gjennomgår departementet statens internasjonale forpliktelser. Departementet viser til EMK artikkel 8 og FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter artikkel 17 om retten til respekt for privat- og familielivet, og skriver at dette innebærer blant annet retten til fysisk integritet og at regelverket sikrer beboere på asylmottak retten til å være i fred når det gjelder private forhold.³ Departementet viser også til FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK) artikkel 9 og 11 om henholdsvis sosial trygghet og tilfredsstillende levestandard for enhver. Til sist viser departementet til statens forpliktelser etter FNs barnekonvensjon artikkel 22, 26 og 27 som regulerer flyktningbarns rett til nødvendig vern og humanitær hjelp, ethvert barns rett til sosial og økonomisk støtte og tilstrekkelig levestandard.

¹ Høringsnotatet s. 13, under punkt 5 og s. 24.

² Høringsnotatet s. 13, under punkt 6.

³ Retten til respekt for privat- og familielivet følger også av Grunnloven § 102. Høyesterett har slått fast at Grunnloven § 102 kan gjøres inngrep i etter mønster av disse vilkårene, se f.eks. Rt. 2015 s. 93 avs. 60. Selv om inngrepsvilkårene er noe ulikt utformet i SP art. 17, vil nok vurderingen bli sammenfallende med mønsteret som følger av EMK.



Sammenfattet oppstiller de bestemmelsene departementet viser til krav sikring av grunnleggende levekår. Departementet viser til at «ved å forskriftsfeste beboernes rettigheter og plikter knyttet til ytelsene, legges det til rette for at den enkelte beboer bedre kan forutse og ivareta sine rettigheter og være kjent med sine plikter».⁴ Av tilsvarende grunner støtter NIM at spørsmålene om rettigheter og plikter knyttet til stønadsordningen forskriftsreguleres med grunnlag i lov. Det er viktig med retts sikre rammer og et så presist regelverk som forholdene tillater for ordningen som skal oppfylle kravet til sikring av grunnleggende levekår. For å bidra til det knytter NIM merknader til enkelte bestemmelser i utkastet til lov- og forskriftsregulering av stønad til beboere i asylmottak.

2. Beboerens opplysningsplikt

I forskriftutkastet § 5 foreslås regler om «beboerens opplysningsplikt». NIM forstår departementet slik at opplysningsplikten bare skal inngå som vilkår for utbetaling av stønad, slik at det altså ikke er tale om selvstendige opplysningsplikter som er straffebelagt.⁵ NIM nevner for ordens skyld at utkastet til utlendingsloven § 95 andre ledd neppe gir hjemmel for å oppstille selvstendige opplysningsplikter.

Det heter videre i utkastet til § 5 fjerde ledd:

«En beboer som ikke signerer egenerklæringen eller ikke legger frem etterspurt dokumentasjon, skal nektes stønad.»

Det kan etter NIMs syn reises spørsmål om nektelse basert manglende signering av egenerklæring og manglende fremleggelse av etterspurt dokumentasjon kan stå i en noe ulik stilling. Hvilken dokumentasjon som kan etterspørres av forvaltningen har en ramme som knytter seg til formålet med innhenting av opplysningene, slik som det også synes forutsatt av departementet i merknadene til bestemmelsen.⁶ Vi antar likevel at spørsmålet i noen tilfeller vil være noe skjønnsmessig. En forskriftsbestemmelse om at beboeren «skal» nektes søknad der etterspurt dokumentasjon ikke fremlegges, kan potensielt i for stor grad synes å signalisere fravær av muligheter for bruk av skjønn under hensyn til mulige unnskyldningsgrunner mv. NIM antar at eventuelle praktiske problemstillinger vil kunne løses ved at dersom saksbehandler ser at hun har fått tilstrekkelig og relevant dokumentasjon, vil hun ikke anses å ha «etterspurt» dokumentasjonen, eller at søkeren får en utsettelse for oversendelse av relevant dokumentasjon dersom vedkommende har en god nok grunn til ikke å ha oversendt denne. Vi reiser likevel spørsmål om disse problemstillingene kan søkes løst gjennom en mer fleksibel formulering i forskriftsteksten.

3. Tilbakebetaling og trekk i stønad

I forskriftutkastet § 11 er det foreslått regler om UDIs mulighet til helt eller delvis å kreve tilbake stønad «dersom en beboer har fått utbetalt stønad fordi beboeren eller noen som har handlet på beboerens

⁴ Høringsnotatet pkt. 4.5 på s. 12.

⁵ Overtredelsene av en selvstendig opplysningsplikt overfor offentlig myndigheter kan straffes etter reglene i straffeloven § 221 første ledd bokstav c, og overfor utlendingsmyndighetene etter utlendingsloven § 108 andre ledd bokstav c.

⁶ I merknadene til bestemmelsen skriver departementet følgende: «Endelig foreslår departementet å forskriftsfeste at en beboer som ikke signerer egenerklæring eller ikke fremlegger etterspurt dokumentasjon, skal nektes stønad etter forskriften. *Slik fremleggelse er en forutsetning for å vurdere hvorvidt stønad skal utbetales og for å fastsette nivået på den stønaden som eventuelt skal utbetales.* Departementet mener derfor at et slikt krav bør fremgå av forskriften.» (vår kursivering).



vegne, forsettlig eller grovt uaktsomt har gitt uriktige opplysninger eller har fortiet forhold av vesentlig betydning for stønadsberegningen og utbetalingen».

Ordlyden «helt eller delvis» kan forstås dithen at den åpner for at det kan kreves tilbakebetalt mer enn det som var uriktig utbetalt, såfremt de øvrige vilkårene er oppfylt. Dersom bestemmelsens formål og funksjon bare er å få tilbakebetalt den stønaden vedkommende ikke hadde krav på, bør det presiseres i ordlyden til bestemmelsen eller i merknadene.⁷ NIM legger til grunn at bestemmelsen ikke er ment å gi forvaltningen adgang til å vektlegge individual- og allmenpreventive hensyn (pønale hensyn) ved vedtak om tilbakebetaling av stønad etter forskriftsutkastet § 11 og at den derfor ikke åpner for å kreve tilbake mer enn det som er feilaktig utbetalt. Det ville i så tilfelle krevd andre vurderinger av om forslaget til ny § 95 andre ledd i utlendingsloven gir en klar nok hjemmel for det, og også forholdet til EMK og forvaltningsloven kapittel IX måtte i så tilfelle blitt vurdert. Det bør presiseres i merknadene til lovbestemmelsen om forskriftshjemmel i utlendingsloven § 95 andre ledd at bestemmelsen ikke gir adgang til å gi regler med pønalt formål.⁸

Vi viser til at etter ulovfestede sivilprosessuelle regler normalt oppstilles et kvalifisert beviskrav der det faktum det er spørsmål om å bygge på, er kvalifisert klanderverdig, belastende eller infamerende for den ene parten.⁹ Jo mer belastende faktum det er spørsmål om, jo større grunn vil det være til å skjerpe beviskravet. Samtidig kan kryssende hensyn medføre at det ordinære kravet om sannsynlighetsovervekt fastholdes, til tross for at faktum er belastende. NIM mener at reglene om beviskrav for de ulike alternative vilkårene «forsettlig» og «grovt uaktsomt» i forskriften for tilbakebetaling bør presiseres i retningslinjer til bestemmelsen. Det vil gi gjøre det lettere for utlendingen å kartlegge sine rettigheter.

I forskriftens § 12 er det gitt regler om trekk i stønaden hvis en beboer ikke har avtalt fravær fra obligatoriske tiltak eller bryter gjeldende husordensregler. Utlendingsdirektoratet kan etter utkastet til § 12 trekke inntil kr 100 per brudd, mens for enslige mindreårige uten følgeperson er grensen for trekk satt til inntil kr 50 per brudd. Departementet nevner som et eksempel på obligatoriske tiltak deltakelse i obligatoriske informasjonsprogram, mens et eksempel på brudd på husordensreglene kan være å unnlate å vaske.¹⁰ Det gis også en adgang for trekk for kompensasjon av bortkomne nøkler og trekk kan også gjennomføres for å få tilbakebetalt stønad etter § 11.¹¹ I § 12 andre ledd gis også en hjemmel for at UDI kan foreta trekk i stønaden dersom en beboer utfører skadeverk på asylmottakets eiendom.

NIM støtter at det fastsettes at trekk i stønaden bare kan skje i den utstrekning «beboeren vil få dekket sine grunnleggende behov etter at trekket er gjennomført», jf. § 12 fjerde ledd og § 11. Det vil bidra til å oppfylle de menneskerettslige forpliktelsene nevnt innledningsvis. En slik regel er også viktig fordi vedtak om tap av offentlig ytelse ikke er undergitt dekningslovens begrensninger for tvangsinndrivelse.¹²

⁷ Et eksempel er dersom det viser seg at en person fikk utbetalt 4000 kr, men egentlig skulle ha hatt 2000. Spørsmålet er da om forskriften er ment å regulere en adgang til kun å tilbakebetale 2000 kr.

⁸ Se gjennomgangen i prp. 62 L (2015-2016) pkt.14.5.2 med henblikk på administrative rettighetstap. Vi antar at anbefalingene som der fremmes har overføringsverdi til regler om tap av offentlig ytelse.

⁹ Se nærmere HR-2016-2579-A.

¹⁰ Høringsnotatet s. 21.

¹¹ Jf. forslaget til § 12 andre og tredje ledd.

¹² Se særlig dekningsloven § 2-3 og § 2-7.



Bestemmelsene om trekk foreslås gitt som «kan»-bestemmelser. Departementet skriver:

«Selv om forskriftsbestemmelsene er kan-bestemmelser, kan Utlendingsdirektoratet fastsette at trekk skal foretas. Hensynet til en enkel og enhetlig praksis tilsier at Utlendingsdirektoratet gir tydelige retningslinjer om vilkårene for, og adgangen til, trekk i stønaden. Videre forutsetter departementet at Utlendingsdirektoratet gir tydelige retningslinjer om ordensregler i asylmottak og hva som er gyldig fravær for deltakelse i obligatoriske aktiviteter. Det vil da være lite rom for skjønn ved vurderingen av om vilkårene for trekk er oppfylt, eller ikke.»¹³

NIM har forståelse for behovet for å gi retningslinjer og mener også at det vil kunne ivareta de behov departementet peker på med hensyn til praktikabilitet og likhet. Vi reiser likevel spørsmål om retningslinjene i praksis vil bli en form for forskriftsregulering som blir så detaljert, at skjønnsutøvelsen i praksis uthules og vurderingen automatiseres og langt på vei blir regler som gir uttrykk for fastsettelse av rettigheter og plikter. I så tilfelle kan det reises spørsmål om regulering bør skje i form av forskriftsregulering, jf. forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav c, jf. bokstav a.¹⁴

NIM bidrar gjerne til videre avklaringer eller diskusjoner om ønskelig.

Vennlig hilsen

for Norges institusjon for menneskerettigheter

Adele Matheson Mestad

Direktør

Vilde Jalleni Tennfjord

Rådgiver

¹³ Høringsnotatet s. 22.

¹⁴ Se tolkningsuttalelse fra Lovavdelingen av 06.10.2006, særlig punkt 3.3. hvor lovavdelingen uttaler følgende «Bestemmelser om hvilke hensyn som skal eller som ikke skal tillegges vekt ved vurderingen av om en søknad bør innvilges, kan dermed etter en slik konkret vurdering regnes som «forskrift». Det samme gjelder for bestemmelser som langt på vei bestemmer utfallet av en sak, likevel uten å avgjøre resultatet helt. Det kan for eksempel være bestemmelser om at støtte «normalt» skal gis i visse nærmere beskrevne tilfeller. I en liknende stilling kommer bestemmelser som sier noe om hvilken vekt som skal tillegges bestemte hensyn ved avgjørelsen av om støtte bør gis. Forutsetningen for at slike bestemmelser kan ha karakter av forskrift, må imidlertid her som ellers være at de i en viss forstand binder forvaltningens tjenestemenn, jf. pkt. 3.1 foran. Bestemmelser som alene regner opp hensyn som *bør* ha betydning for vurderingen, kan dermed ikke regnes som forskrift.»