



MiRA-Senterets høringsuttalelse – nye regler om klageordningen i Utlendingsnemnda

Oslo, 12.08.2021

MiRA-Senteret viser til høring datert 27.04.2021 om forslag til nye regler om klageordningen i Utlendingsnemnda og takker Justis- og beredskapsdepartementet for muligheten til å komme med våre innspill.

MiRA-Senteret er en landsdekkende nettverksorganisasjon som har 30 års erfaring med spørsmål knyttet til likestilling og juridiske rettigheter for kvinner og unge jenter med minoritetsbakgrunn i Norge. Senteret har ingen partipolitisk tilknytning og tilhører ingen bestemt religiøs eller etnisk gruppe.

Om høringsforslaget:

Justis- og beredskapsdepartementet foreslår i høringsnotatet nye regler om klageordningen i Utlendingsnemnda. Hovedinnholdet i endringene knytter seg til at flere skal få forklare seg muntlig med personlig oppmøte. Deriblant skal det i tilfeller hvor en domstol kommer til at UNE's vedtak er ugyldig eller hvor vedtaket blir kritisert av Sivilombudsmannen skje en ny behandling av saken i nemndmøte med personlig fremmøte. Saker om utvisning skal også som hovedregel behandles i nemndmøte med personlig fremmøte dersom utlendingen tidligere har hatt norsk statsborgerskap som er tilbakekalt, og vedkommende har barn med fast bopel i Norge. I høringsforslaget forslås det samtidig forskriftsfesting av at det som hovedregel skal gis rett til innsyn i saksfremstillingen i merknader fra sekretariatet som er utarbeidet til et nemndmøte. Det fremmes også at rapporter eller vurderinger som er utarbeidet av Landinfo i anledning den konkrete saken, som hovedregel skal fremlegges for utlendingen.

I høringsforslaget styrkes også behandlingen av saker som berører noen barn. Deriblant skal det som hovedregel gis tilbud til barnet om saksforberedende samtale eller personlig fremmøte i nemndmøte i saker med *vesentlige interessemotsetninger* mellom barn og foreldre. Det skal også gis rett til personlig fremmøte hvis klagesaken skal behandles i nemndmøte, men dette kun hvis asylsøkeren er en enslig mindreårig asylsøker som er gitt midlertidig oppholdstillatelse frem til fylte 18 år av Utlendingsdirektoratet. En mindreårig som får tilbud om saksforberedende samtale i en sak som behandles av UNE, skal også få tilbud om advokat i forbindelse med samtalen. Det foreslås også å gis rett til tre ekstra timer fritt rettsråd i klageomgangen i alle saker hvor den som utvises for brudd på utlendingsloven har mindreårige barn i Norge med oppholdstillatelse eller statsborgerskap.

Adgangen til å forhåndsavgrense nemndmøter i UNE utvides. Nemndleder skal kunne beslutte at det i nemndmøtet bare skal tas stilling til de spørsmål i saken som det er knyttet *vesentlige tvilsspørsmål* til. Justis- og beredskapsdepartementet går i høringen ikke inn for å foreslå en topartsprosess for saksbehandlingen i Utlendingsnemnda. Regjeringen mener da at det eventuelt må en grundigere vurdering til og at dette i tilfelle må skje gjennom en senere prosess.

MiRA-Senterets generelle standpunkt:

MiRA-Senteret er positive til at Regjeringen nå endelig kommer med forslag til en bedre klageordning for utlendingssaker, men vi er skuffet over hvor begrenset endringene er.

Regjeringen har helt siden 2014 lovet å komme med endringer til klageordningen i UNE. **Når disse nå endelig foreligger hadde vi forventet at forslaget faktisk tok tak i de gjennomgående problemstillingene som UNE over tid har fått hard kritikk for.** Selv om endringene som foreslås vil bli viktige i noen saker, vil disse kun gjelde for enkelte begrensede grupper i samfunnet. Da muligheten for å forklare seg muntlig er begrenset ved de enkelte sakstyper, den generelle terskelen for hvilke saker som skal behandles i nemndmøte får stå urørt og topartsprosessen for saksbehandling i Utlendingsnemnda ikke foreslås mener MiRA-Senteret at den harde kritikken som UNE har fått for sviktende rettsikkerhet i stor grad fortsatt vil forbli urørt.

Skal rettsikkerheten styrkes er ikke endringene som foreslås nok! Topartsprosess må innføres!

MiRA-Senteret er i vår høringsuttalelse positive til at Regjeringen nå foreslår at flere asylsøkere skal få forklare seg muntlig i sin sak. Slik gis flere mulighet til å imøtegå UNE's argumenter og fremstilling av egen sak. Sammen med blant annet en styrket innsynsrett i saksfremstilling og grunnlag fra Landinfo, mener vi dette kan bety bedre mulighet til kontradiksjon noe, for enkelte. MiRA-Senteret mener imidlertid at det er svært kritikkverdigg at Regjeringen ikke gjør mer for å sikre full kontradiksjon og muntlig høring for flere.

Manglende rettsikkerhet i UNE har over mange år blitt belyst i en rekke utredninger og evalueringer. Deriblant peker Graverutvalgets utredning fra mars 2017 på mangel på kontradiksjon og mangel på muntlighet som to særlige svakheter ved rettsikkerheten i dagens klageordning i asylsaker ¹. Slik som høringen tar opp har innføringen av en topartsprosess blitt beskrevet av mange sentrale aktører som en viktig løsning på utfordringene i dagens klageordning. Når Regjeringen likevel velger ikke å gå inn for dette og begrunner det med at noen rapporter har visst at «... en slik ordning kan være til ugunst for klagerens rettsikkerhet», mener MiRA-Senteret dette er å undergrave rapporter og sentrale rettighetsaktørers mangeårige erfaringer innen feltet. Både utredningen fra Graverutvalget, rapport fra NOAS og andre, t tillegg til MiRA-Senterets mangeårige erfaringer med krisehjelp- og rådgivningsarbeid viser viktigheten av en topartsprosess.

MiRA-Senteret vet at mange minoritetskvinnens saker er svært sammensatt og vanskelige. Sikring av muntlighet og kontradiksjon er derfor helt elementært for å kunne styrke rettsikkerheten for den enkelte. Gjennom en reell topartsprosess vil førsteinstans i asylsaker, UDI, møte asylsøkeren og hans/hennes advokat som motparter i UNE. Og UDI vil kunne spørres ut om sitt avslag av både UNE og asylsøkeren/advokaten. En slik prosess vil både sikre større grad av muntlighet og øke antallet riktige vedtak som fattes.

UNE's vurderinger og tolkninger av regelverket er for strengt – flere må sikres rett til nemndmøte

¹ Regjeringen (2017) NOU 2017:18 Særdomstoler på nye områder? Vurdering av nye domstolsordninger for foreldretvistsaker, barnevernssaker og utlendingssaker

<https://www.regjeringen.no/contentassets/57139c34d05943b4829ad0839a4f5116/no/pdfs/nou201720170008000dddpdfs.pdf>

I høringsforslaget foreslår ikke Regjeringen en endring av den generelle terskelen for hvilke saker som skal behandles i nemndmøte. Dette betyr at nemndmøte med nemndleder og nemndmedlemmer tilstede fortsatt kun skal gjennomføres der det foreligger «vesentlige tvilsspørsmål». Dette gjør MiRA-Senteret svært bekymret og vi er skuffet over at Regjeringen ikke går inn for å sikre en reell økning i asylsøkere som får behandlet sin sak i nemndmøte. Slik klageordningen i UNE fungerer i dag vet vi at UNE's vurderinger knyttet til hva som er «vesentlige tvilsspørsmål» tolkes alt for strengt. Til tross for at asylsøkere som hovedregel skal få mulighet til å forklare seg i møte, viser tall fra 2020 i UNE at kun 9% av asylsakene ble behandlet i nemndmøte. Av disse fikk asylsøkeren kun møte i 6% av sakene, mens 91 % av sakene ble behandlet av nemndleder eller sekretariatet alene. Til sammen blant alle utlendingssaker, ble kun 3,8 prosent av sakene behandlet i nemndmøte².

MiRA-Senteret stiller oss slik bak NOAS når de uttrykker at det er «vesentlige tvilsspørsmål» i langt flere av sakene enn hva UNE legger til grunn og at Regjeringen med dette forslaget svikter rettssikkerheten³. Ser vi til nabolandene våre Danmark og Sverige har tilsvarende klageorgan i begge land en topartsprosess og MiRA-Senteret mener at dette er nok et tilfelle som viser at Norge tenker mer på innvandringsregulering enn å sikre asylsøkeres rettigheter. Det finnes allerede flere utredninger og rapporter som dokumenterer behovet for grunnleggende endringer i UNE, og vi synes derfor Regjeringen svikter når det allerede er klart at det er behov nå!

Innvandringsregulering går foran alt, også i saker som berører barn – UNE må revurdere praksis

Regjeringen beskriver i høringsforslaget at de går inn for å styrke behandlingen av saker som berører barn. Blant annet skal det gis rett til personlig fremmøte dersom nemndmøtet gjelder en enslig mindreårig som er gitt opphold kun til fylte 18 år (etter utlendingsforskriften) Det skal også gis økt antall timer med fritt rettsråd i saker hvor det er foreldrenes brudd på utlendingsloven som er grunnlag for utvisning, og det skal gis ekstra rettshjelp i utvisningssaker der barn berøres. MiRA-Senteret synes dette er viktige forslag som vi er enige i at vil kunne sikre at barnets beste vurderes grundigere i de aktuelle sakene. Likevel vil disse endringene bare gjelde noen få og for de aller fleste vil Regjeringens forslag ikke ha noen betydning.

Reell styrking av behandling av saker som berører barn vil ikke kunne skje så lenge man ikke samtidig gjør fundamentale endringer i hvordan UNE vurderer blant annet tilknytning og behandling av barn i utlendingssaker. Et viktig eksempel på dette er Oslo tingrett sin ferske ugyldiggjøring av UNE's vedtak om å sende 18 år gamle Mustafa Hasan ut av Norge. Her mener retten blant annet at Mustafas tilknytning til Norge ikke er tilstrekkelig vurdert og

² UNE (2021) Årsrapport 2020 <https://www.une.no/globalassets/om-une/arsrapporter-etc/arsrapport-une-2020.pdf> Publisert

³ NOAS (2021) Endringer i UNE: Regjeringen svikter <https://www.noas.no/endringer-i-une-regjeringen-svikter-2/> Publisert 6.mai 2021.

hensyntatt i UNE's begrunnelse for å opprettholde vedtaket om å utvise ham. Menneskelige hensyn har altså ikke spilt noen rolle i vurderingen av om et barn skal få leve og bo i det eneste samfunnet han kjenner.⁴

Selv om dette er gode nyheter, burde det samtidig rettes fokus mot de sterke kreftene som måtte til for at Mustafa skulle få en rettferdig behandling. For hadde Hasan fått denne saken opp for retten uten støtte fra mange ressurssterke personer? Mange av hans støttespillere tror ikke det. Og hva da med alle andre mennesker som ikke har sterke ressurspersoner rundt seg og som slik kan ende opp med å bli et feilaktig vurdert?

MiRA-Senteret mener derfor at Regjeringen må begynne å ta på alvor hva denne saken, og andre saker brakt frem av viktige aktører som daglig møter asylsøkere forteller oss. Norges praksis i møte med asylsøkere som klager sin sak til UNE står i dag ikke opp i forhold til våre internasjonale forpliktelser hverken i FN's flyktningkonvensjon eller Barnekonvensjonen og MiRA-Senteret mener derfor at Regjeringens forslag til endringer i klageordningen i UNE er for dårlig.

MiRA-Senteret krever en human innvandringspolitikk som setter asylsøkeres rettigheter foran innvandringsregulerende hensyn og vi ber derfor Regjeringen om at:

- Dagens manglende rettsikkerhet i UNE blir møtt med gjennomgående endringer og revurderinger av deres praksis med et mål om å sikre alle asylsøkeres rettigheter styrkes og bare for begrensede grupper mennesker slik som høringsforslaget nå tilsier
- Den generelle terskelen for hvilke saker som skal behandles i nemndmøte må endres slik at enda flere sikres rett til nemndmøte.
- En topartsprosess må innføres slik at det flere sikres mulighet for muntlighet og kontradiksjon
- For en reell styrking av saker som berører barn må det til en revurdering av UNE's praksis i slike saker. Barnets beste sikres ikke så lenge UNE's vurderinger av blant annet tilknytning og behandling forblir den samme som i dag.

MiRA-Senteret takker igjen for muligheten til å komme med våre innspill og håper våre anbefalinger blir lyttet til.

Med vennlig hilsen

MiRA-Senteret



Khansa Ali

Prosjektleder



Anne Berit Sødal

Adm. ansvarlig

⁴ Dagsavisen (2021) En stor og viktig seier <https://www.dagsavisen.no/debatt/leder/2021/07/30/en-stor-og-viktig-seier/> Publisert 30.7.2021.