



UTLENDINGSNEMNDA
UNE

Justis- og beredskapsdepartementet
Postboks 8005 Dep
0030 OSLO

Deres referanse

Vår referanse
18/00260-9

Dato
07.01.2019

UNE med tiltak for å styrke rettssikkerheten og åpenheten i saksbehandlingen

Innledning

Utlendingsnemnda (UNE) har i 2018 jobbet med utvikling på flere plan, blant annet:

- Utvikling av organisasjonen og saksflyten for å tilpasse oss færre asylklagere, lavere budsjetter, samhandling i kjeden og tidens krav til brukerorientering.
- Teknologisk utvikling for å møte den digitale fremtiden.
- Tiltak for å styrke rettssikkerheten og tilliten til klageordningen i utlendings- og statsborgersaker.

Vi vil i dette brevet informere Justis- og beredskapsdepartementet om vårt arbeid knyttet til det tredje kulepunktet. Informasjonen vi gir nedenfor er også relevant for noen av spørsmålene som departementet har stilt UNE i brev 20.12.2018. Vi kommer tilbake med et eget svar til departementet innen fristen 17.01.2019.

Bakgrunn for arbeidet

I den politiske plattformen for dagens regjering står det i kapittel 5 om innvandring og integrering at regjeringen bl.a. vil ha en fornyet gjennomgang av klageordningen på utlendingsfeltet. I NOU 2017: 8 anbefalte særdomstolsutvalget som kjent at klageorganet i utlendingssaker fortsatt bør være en nemnd, men utvalget pekte samtidig på noen mulige endringer for å styrke rettssikkerheten i utlendingssakene. I møter mellom UNEs direktør og departementets ledelse i 2018 ga departementet uttrykk for at UNE er velkommen til å vurdere behovet for utviklingstiltak knyttet til klageordningen, uavhengig av den videre behandlingen av utredningen. Dette er altså UNE i full gang med.

Som et generelt utgangspunkt mener vi at de regler som gjelder for saksbehandlingen i forvaltningsløpet gir god rettssikkerhet i dag. Det samme gjelder dagens struktur, med Utlendingsdirektoratet (UDI) som førsteinstans, UNE som et uavhengig klageorgan, og med mulighet for klagerne til etterfølgende søksmål for domstolene. UNE har som kjent også selv besluttet flere tiltak som skal bidra til god kvalitet og

likebehandling og dermed rettsikkerhet; se informasjon om vårt kvalitetssystem for saksbehandlingen: <https://www.une.no/kildesamling/kvalitetssystemet/>.

Vi har gjennomgående stor oppmerksomhet på rettsikkerhet og likebehandling, og vi ønsker også å vise åpenhet gjennom blant annet våre nettsider. Flere av tiltakene nedenfor vil bl.a. bidra til mer åpenhet om UNEs saksbehandling og praksis.

Tiltak UNE nå vil gjennomføre

1. Avgjørelsesform

Nemndmøte i enkelte definerte situasjoner:

Direktøren har som kjent gitt retningslinjer om valg av avgjørelsesform (IR-02):

<https://www.une.no/kildesamling/interne-retningslinjer/ir-02/>.

Disse retningslinjene supplerer lovens og forskriftens bestemmelse om avgjørelsesform i UNE. Direktøren vil nå endre retningslinjene. Dersom Høyesterett konkluderer med at et vedtak fra UNE er ugyldig, skal det være et nemndmøte ved UNEs nye behandling av saken. Unntak gjelder hvis nemndlederen vil treffe et nytt vedtak til fordel for klageren. Direktøren vil også gi veiledning for vurderingen av avgjørelsesform etter rettskraftige tap i tingretten eller lagmannsretten. Belastningen for klageren og hvordan avgjørelsesformen kan bli oppfattet av klageren og utenforstående bør inngå i vurderingen av om den nye behandlingen skal skje i et nemndmøte. Hvis Sivilombudsmannen uttaler kritikk mot utfallet av en sak, vil retningslinjene an vise et tilsvarende utgangspunkt som ved rettskraftig tap i lagmannsretten.

Avgjørelsesformen kan ikke bli endret til klagerens ugunst:

I noen få tilfeller har UNE besluttet at avgjørelsesformen skal være nemndmøte, for senere å endre avgjørelsesformen til klagerens ugunst. Det kan skyldes at avgjørelsesgrunnlaget endrer seg på grunn av ny informasjon, eller at en grundigere saksutredning viser at saken likevel ikke reiser vesentlige tvilsspørsmål. En slik endring av avgjørelsesform kan fremstå som uheldig dersom klageren allerede er innkalt til møtet. UNE vil gi retningslinjer som begrenser muligheten til å endre avgjørelsesform når klageren er innkalt til nemndmøte.

Likebehandlingstiltak – «second opinion»:

Som et likebehandlingstiltak vil vi teste ut en ordning med «second opinion» ved valg av avgjørelsesform. Tiltaket vil gå ut på at dersom vårt sekretariat anbefaler nemndmøte, mens nemndlederen er uenig, kan sekretariatet be om at valg av avgjørelsesform blir vurdert av en annen nemndleder.

2. Retningslinjer om muntlighet ved nye asylansøkskr

Noen asylsøkere endrer sitt asylgrunnlag underveis i saksløpet, f.eks. gjennom sår place aktivitet i Norge slik som konvertering fra islam til kristendom, politisk aktivitet eller at man i løpet av oppholdet i Norge står åpent fram med en seksuell orientering man tidligere holdt skjult. Når nye ansøkskr blir fremsatt etter at UDI har sendt saken til UNE, vil klageren ikke ha forklart seg om forholdet i asylintervjuet. Om ansøkskrne reiser vesentlige tvilsspørsmål, vil klageren få mulighet til å forklare seg i et nemndmøte i UNE. I andre tilfeller vil saksbehandlingen som regel være skriftlig.

UNE tar sikte på å regulere – og også klargjøre på våre nettsider – når klagerne i slike situasjoner bør få anledning til å avgi muntlig forklaring, enten ved at UNE returnerer saken til UDI for et nytt asylintervju, ved et møte hos oss, eller ved at saken blir avgjort i et nemndmøte.

3. Mer informasjon til parten i nemndmøtesaker

Etter forvaltningsloven § 18 har parten rett til innsyn i sakens dokumenter. Innsynsretten omfatter i utgangspunktet ikke organinterne dokumenter, jf. fvl § 18 a. I UNE gjelder dette blant annet interne merknader til nemndmøter med saksfremstilling og angivelse av relevant landinformasjon. Ved møtets begynnelse vil parten få utdelt nemndas dokumentliste, som blant annet angir relevant landinformasjon.

Dagens rutiner sikrer ikke alltid at parten før nemndmøtet får kjennskap til hva som blir hovedtemaene i saken og hvilken landinformasjon UNE vurderer som særlig relevant. For å styrke vår brukerorientering vil UNE sikre at parten på forhånd blir orientert om de sentrale spørsmålene nemnda skal vurdere, altså hva som utgjør vesentlige tvilsspørsmål. Dessuten skal parten få samme informasjon om saken som nemndmedlemmene. Dette innebærer at parten blir orientert om landrapporter mv. som nemndmedlemmene blir oppfordret til å lese før nemndsamlingen.

Vi vil også se på mulighetene til å henvise til relevante praksisnotater på www.une.no før et nemndmøte. Dette kan særlig være nyttig for de av våre brukere som ikke er godt kjent med nettsidene fra før.

Videre vil vi justere våre retningslinjer slik at vi åpner for at parten på forespørsel og etter en konkret vurdering kan få innsyn i nemndas dokumentliste før møtet og også i saksfremstillingen, selv om sakens bakgrunn er kjent for klageren.

4. Retningslinjer for høring av barn

Som kjent har barn en rett til å bli hørt i saker som angår dem. Høring kan skje skriftlig eller muntlig, direkte med barnet eller indirekte via foreldre, verge, fullmektig eller annen tredjeperson. Barns rett til å bli hørt blir i første omgang ivaretatt av UDI som førsteinstans.

I UNE kan det bli aktuelt med en ytterligere høring. Rutiner som gjelder UNEs saksbehandling overfor barn er i dag spredd på flere styringsdokumenter. Vi arbeider nå med å lage felles generelle retningslinjer for høring av barn, noe som vil tydeliggjøre våre forpliktelser. Vi har en tid gjennomført en rekke tiltak knyttet til barnefaglige emner, slik som høring av barn og økning av samtalekompetansen hos beslutningstakerne. Retningslinjene vil ta utgangspunkt i rettskildene og UNEs generelle erfaringer, men også i læring etter slike tiltak.

5. Godtgjørelse til forberedelsestid for nemndmedlemmene

I mange nemndmøtesaker gjør UNE nemndmedlemmene oppmerksom på relevant landinformasjon, slik at de kan forberede seg hjemme før de møter i UNE. Vi pålegger ikke nemndmedlemmene lesing, men det er en stor fordel at de er godt forberedt. I praksis møter de fleste forberedt, og anser dette som en del av vervet. Vi ønsker å tydeliggjøre forventningene til nemndmedlemmene ved å kunne pålegge lesing hjemme i enkelte saker. Da må vi samtidig gi godtgjøring for tidsbruken. En slik endring krever en viss elektronisk systemstøtte i UNE for en smidig gjennomføring og ligger derfor litt frem i tid. Vi vil informere mer om denne planlagte ordningen ved en senere anledning.

Tiltak UNE vil vurdere fremover

I departementets virksomhetsinstruks til UNE står det: «For å sikre legitimitet og tillit til utlendingsforvaltningen, er åpenhet om praksis viktig. UNE skal sikre at materiale som beskriver hvordan regelverket praktiseres, er offentlig tilgjengelig.» UNE vet ut fra brukerundersøkelser at advokater og andre rettshjelpere synes vår synliggjøring av praksis ikke er god nok. Når de skal argumentere for sine klienter, har de behov for å vite mer om UNEs lovforståelse, skjønnsutøvelse og annet som viser hvordan UNE praktiserer og forstår regelverket. Dette tar UNE sikte på å imøtekomme bedre i løpet av 2019 og fremover. Foruten den åpenhet som følger av tiltakene ovenfor, vil vi vurdere muligheten for en forbedret offentlig praksisbase og/eller flere og mer brukervennlige offentlige praksisbeskrivelser.

UNE ser også på andre justeringer i våre egne rutiner og retningslinjer og på behovet for endringer i regelverket. Vi kommer tilbake til dette dersom det fører fram til noe konkret.

Økonomiske og administrative konsekvenser

Tiltakene kan samlet sett føre til noen flere nemndmøter, noen flere partssamtaler i UNE og noe mer korrespondanse med parten/advokaten. Vi forventer likevel at samlet ekstra ressursbruk vil bli beskjeden. På den annen side kan tiltakene få positiv effekt for klagerens (fullmektigens) effektive forberedelse til en nemndsak og dermed bidra til enda bedre rettssikkerhet. Vi har også tro på at tiltakene kan bidra til økt tillit til UNEs saksbehandling. Alle våre interne retningslinjer og rutinebeskrivelser blir publisert, og vi vil informere særskilt om endringene på våre nettsider.

Retur av enkelte saker til UDI for et nytt asylintervju vil både kreve noe mer ressurser i UDI, gode rutiner for samarbeid mellom UNE og UDI og noe forlenget saksbehandlingstid for disse sakene. Det er også en risiko for flere sår place-anførsler med den hensikt å trenere saken. Hvis vi finner løsninger for et smidig samarbeid, tror vi denne risikoen vil være beskjeden. Dette må vi likevel ha et våkent øye på fremover.

Ordningen med godtgjøring for lesing av landinformasjon vil ha en beskjeden kostnadsramme, noe UNE vil informere om senere. De andre tiltakene får neppe særlig betydning for UNEs kostnader og budsjetter.

Med hilsen

Ingunn-Sofie Aursnes
direktør

Ketil Larsen
avdelingsdirektør

Dette brevet er godkjent elektronisk i Utlendingsnemnda og har derfor ingen signatur.