

Rutinebeskrivelse

En rutinebeskrivelse (RB) sikrer god og effektiv saksflyt ved å gi detaljerte rutiner om den konkrete fremgangsmåten ved behandlingen og avgjørelsen av UNEs saker. En RB godkjennes og revideres av avdeling for generelle juridiske saker (GJS).

Saksnr. (360^o) : 15/00573
Dato : 3.7.2020
Versjon : 05
Ansvarlig : Avdelingsdirektør GJS
Saksbehandler : Ooy
Nummer : RB-04

Nye anførsler i saker om beskyttelse (asyl) – toinstansbehandling og muntlighet

Formål

Legge til rette for en korrekt og effektiv behandling av nye anførsler i saker om beskyttelse (asyl).

Innhold

1. Innledning	3
2. Rettslige utgangspunkter - hva er å anse som samme «sak»?	3
3. Nye anførsler i klagesaker	4
3.1Anførsler som ikke gjelder behov for beskyttelse.....	4
3.2Anførsler som kan knyttes opp til tidligere påberopt asylgrunnlag.....	4
3.3Anførsler om nytt asylgrunnlag som knytter seg til forhold forut for asylsøknaden.....	4
3.4Anførsler om nytt asylgrunnlag som knytter seg til forhold oppstått i Norge etter førsteinstansbehandlingen.....	5
3.4.1Utlendingen har konvertert	5
3.4.2Risiko for kjønnslemlestelse	5
3.4.3Utlendingen påberoper seg en sur place-situasjon	5
4. Spørsmål om utelukkelse	5
5. Nye anførsler i omgjøringsanmodninger	6
6. Saksbehandlingsrutiner.....	6
6.1 Nye anførsler i omgjøringsanmodninger.....	6
6.2 Retur av saker til UDI for ny vurdering.....	6
6.3 Muntlighet	7

1 Innledning

Det forekommer at UNE mottar nye anførsler/opplysninger under klagebehandlingen eller i en omgjøringsanmodning i en sak om beskyttelse. Denne rutinebeskrivelsen omhandler når UNE i slike tilfeller bør returnere saken til UDI eller gi klageren mulighet til å forklare seg (ytterligere) muntlig for UNE.

Det er et grunnleggende forvaltningsrettslig prinsipp at en som får avslag på søknad om beskyttelse (asyl), har rett til å få sin sak behandlet i to instanser, jf. hensynet til søkerens rettssikkerhet. Samtidig er det overordnede rettslige utgangspunktet at UNE ved klagebehandlingen kan prøve alle sider av saken og vurdere opplysninger om nye forhold, jf. forvaltningsloven (fvl.) § 34 annet ledd første og annet punktum:

”Tas klagen under behandling, kan klageinstansen prøve alle sider av saken og herunder ta hensyn til nye omstendigheter. Den skal vurdere de synspunkter som klageren kommer med, og kan også ta opp forhold som ikke er berørt av ham.”

Bare der opplysningene om nye forhold i asylsaken må anses som en «ny sak» (jf. punkt 2), må saken returneres til UDI. UDI vil da behandle den nye anførselen som en ny søknad om beskyttelse (asyl).

I punkt 3 gis det retningslinjer om når UNE bør bruke sin kompetanse etter fvl. § 34 i klagesaker, og når hensynet til asylsøkerens rettssikkerhet kan tale for at saken blir returnert til UDI for behandling av et spørsmål i første instans. Saker der det oppstår spørsmål om å utelukke klageren fra flyktningstatus, omtales i punkt 4. Omgjøringsanmodninger omtales i punkt 5. Punkt 6 tar for seg saksbehandlingsrutiner.

2 Rettslige utgangspunkter - hva er å anse som samme «sak»?

I utgangspunktet forblir en ”sak” om beskyttelse «samme sak» selv om anførselene eller saksopplysningene endrer seg. Spørsmålet er om nye opplysninger i klageomgangen likevel kan innebære at det har oppstått en ny «sak». Hvis UNE kommer til at det foreligger en ny sak, må den oversendes til UDI som en ny søknad.

Litteraturen i forvaltningsrett omtaler ikke eksplisitt hvordan ”saken” skal forstås i tilknytning til fvl. § 34. Hva som er ”saken” en part har rett til dokumentinnsyn i etter fvl § 18, beskrives imidlertid som ”det som inngår i en og samme avgjørelsesprosess” (Eckhoff/Smith: Forvaltningsrett, 6. utgave side 483).

En asylsøknad dreier seg alltid om å få beskyttelse i Norge, subsidiært opphold på humanitært grunnlag. Alle anførsler kan derfor sies å inngå i ”en og samme avgjørelsesprosess”. Dette taler for å tolke fvl § 34 annet ledd slik at nye anførsler som regel ikke innebærer at søknaden blir en ny sak. Klageren har derfor som et klart utgangspunkt ikke krav på at UNE returnerer en asylsøknad til UDI for behandling i første instans av nye anførsler. Dette gjelder likevel ikke hvis klageren påberoper seg et annet oppholdsgrunnlag enn beskyttelse eller opphold på humanitært grunnlag. Om klageren ønsker opphold pga. arbeid eller familierelasjon, bør UNE henvise klageren til å fremme særskilt søknad overfor UDI. Se ellers punkt 3-5 nedenfor.

3 Nye anførsler i klagesaker

3.1 Anførsler som ikke gjelder behov for beskyttelse

Anførsler om helse, oppholdstid, integrering, hensyn til barn mv. bør som den store hovedregel behandles av UNE uten å forelegge dem for UDI. Det bør foreligge helt spesielle omstendigheter før nye anførsler som ikke gjelder behovet for beskyttelse, undergis toinstansbehandling. Hvorvidt en slik sak bør returneres til UDI for førsteinstansbehandling av en ny anførsel, bør eventuelt være gjenstand for en konkret vurdering i det enkelte tilfellet.

Dersom utlendingen har fått (flere) barn i Norge etter at klagesaken kom til UNE, kan det være aktuelt å returnere foreldrenes klagesaker til UDI for en samlet vurdering i første instans. Se mer om dette i RB-31 Samordning av barn og foreldres saker om beskyttelse.

3.2 Anførsler som kan knyttes opp til tidligere påberopt asylgrunnlag

Dersom de nye anførslene kan knyttes opp til tidligere påberopt asylgrunnlag, bør de alltid behandles av UNE uten å bli forelagt for UDI.

3.3 Anførsler om nytt asylgrunnlag som knytter seg til forhold forut for asylsøknaden

Det bør i utgangspunktet ikke være mulig å sikre seg lengre saksbehandlingstid, og dermed lengre oppholdstid som asylsøker, ved å komme med noen anførsler i asylsøknaden og ytterligere anførsler i klageomgangen.

I utlendingsloven (utl) § 93 første ledd første setning står det at en ”søknad om beskyttelse etter § 28 skal fremsettes for politiet uten ugrunnet opphold.”

Ot.prp. nr. 75 (2006-2007) s. 443 har følgende merknad til bestemmelsen:

”Av hensyn til sakens opplysning og muligheten til å foreta adekvate undersøkelser [], er det likeledes viktig at søknader om beskyttelse fremsettes så snart som mulig.”

I proposisjonens punkt 6.2.5 første avsnitt står det bl.a. at en søknad om beskyttelse ikke kan avslås alene på det grunnlag at søknaden ikke er fremsatt uten ugrunnet opphold, og selv om det kan ha betydning for vurderingen av troverdighet mv. at søknaden er fremsatt først etter noe tid, må søknaden undergis individuell vurdering.

Videre står det blant annet i proposisjonen punkt 5.2.3.4:

”I utgangspunktet er det søkeren som har ansvaret for å sannsynliggjøre sine anførsler så langt dette er mulig. Myndighetene må kunne kreve at den som påberoper seg beskyttelsesreglene, legger frem de opplysninger vedkommende kan om relevante forhold [.]”

UNE har utstrakt praksis på å behandle nye anførsler som knytter seg til klagerens situasjon i hjemlandet før utreisen. En rekke avgjørelser i nemndmøter har dessuten gått ut på at de aktuelle anførslenes troverdighet er svekket når de ikke er fremsatt tidligere, dvs. at UNE har realitetsvurdert anførslene. Troverdighetsvurderinger er for øvrig alltid konkrete og helhetlige i den enkelte sak. I slike tilfeller bør hovedregelen være at UNE bruker sin kompetanse i henhold til fvl. § 34 annet ledd til å ta stilling til anførslene uten først å få dem vurdert av UDI i første instans. Til støtte for dette kan man også si at asylsøkeren selv har valgt å få behandlet de nye anførslene kun i klageinstansen.

Det kan likevel være tilfeller der UNE etter en konkret vurdering bør gjøre unntak, slik at saken blir returnert til UDI for førsteinstansbehandling av de nye anførslene.

3.4 Anførsler om nytt asylgrunnlag som knytter seg til forhold oppstått i Norge etter førsteinstansbehandlingen

3.4.1 Utlendingen har konvertert

Som regel bør UNE behandle slike saker i henhold til fvl. § 34 annet ledd. Dette synes klart når den som anfører å ha konvertert uansett ikke risikerer forfølgelse ved retur som følge av konverteringen. Dersom det foreligger vesentlige tvilsspørsmål i saken, og den ikke blir returnert til UDI for førsteinstansbehandling, skal saken i henhold til utl. § 78 tredje ledd behandles i nemndmøte. Slik behandling gir et godt grunnlag for å vurdere klagerens troverdighet, som ofte står sentralt i slike saker. Det er dessuten en side av hensynet til rettssikkerhet at klageren får en raskest mulig avgjørelse av asylsøknaden.

Unntaksvis kan UNE returnere slike saker til UDI for en ny vurdering. Mer aktuelt kan det være å be UDI gjennomføre et asyLintervju uten å ta stilling til saken på nytt. UNE bør legge vekt på om saken er tilstrekkelig opplyst eller om den trenger mer utredning, og om den reiser tvilsspørsmål som kan få betydning for utfallet.

3.4.2 Risiko for kjønnslemlestelse

Dette kan anses som et "forhold oppstått i Norge" dersom det ikke var påberopt i asylsøknaden. Noen flykter for å unngå kjønnslemlesting, andre var ikke inne på tanken om å unngå dette så lenge de var i hjemlandet. Noen påberoper seg ikke fare for kjønnslemlesting i det hele tatt, men UNE tar det opp likevel. Dette spørsmålet bør som den store hovedregelen utredes av UDI i første instans, med mindre det er åpenbart at klagen bør tas til følge.

3.4.3 Utlendingen påberoper seg en sur place-situasjon

I utl. § 28 fjerde ledd er det gitt regler om subjektiv sur place:

"Søkeren skal som hovedregel anerkjennes som flyktning etter første ledd også når beskyttelsesbehovet har oppstått etter at søkeren forlot hjemlandet, og skyldes søkerens egne handlinger. Ved vurderingen av om det skal gjøres unntak fra hovedregelen, skal det særlig legges vekt på om beskyttelsesbehovet skyldes handlinger som er straffbare etter norsk lov, eller om det fremgår som mest sannsynlig at det hovedsakelige formålet med handlingene har vært å oppnå oppholdstillatelse."

Ved unntak fra hovedregelen om å anerkjenne utlendingen som flyktning ved subjektiv sur place, vurderes oppholdstillatelse etter utl. § 74, jf. § 73 eller § 38.

Behandling i nemndmøte gir et godt grunnlag for å vurdere om klageren her i landet har eksponert seg på en måte som innebærer at vedkommende ikke bør returneres til hjemlandet, og om det kan være grunnlag for å gjøre unntak fra hovedregelen om flyktningstatus. Dersom omstendighetene omkring sur place-situasjonen er uklare og krever andre avklaringer/undersøkelser enn dem som kan foretas i et nemndmøte, kan UNE returnere saken til UDI for behandling av dette spørsmålet i første instans. Se punkt 6.2.

4 Spørsmål om utelukkelse

Når det oppstår spørsmål om utelukkelse i en sak der UDI er kommet til at utlendingen ikke fyller vilkårene for oppholdstillatelse (asyl) etter § 28, og derfor ikke har tatt stilling til om han/hun skal utelukkes fra flyktningstatus, skal UNE vurdere i henhold IR-06 Utelukkelse fra retten til flyktningstatus (eksklusjon) punkt 3.1 hvorvidt saken bør returneres til UDI for vurdering av dette spørsmålet.

5 Nye anførsler i omgjøringsanmodninger

UNE forelegger som regel ikke en ny anførsel i en omgjøringsanmodning for UDI for vurdering og avgjørelse i første instans.

Dersom en utlending skal få prøvd et forhold som er påberopt i en omgjøringsanmodning i to instanser, må UNE henvise vedkommende til å sende inn en ny søknad om beskyttelse til UDI. Dette kan være aktuelt dersom det som følge av nye opplysninger i omgjøringsanmodningen helt unntaksvis har oppstått en ny sak. I et slikt tilfelle bør UNE avvise omgjøringsanmodningen og henvise søkeren til å innlevere en ny søknad. Normalt kan en utlending som har fått endelig avslag på en søknad om beskyttelse, bare få en ny slik søknad realitetsbehandlet dersom han/hun har vært i hjemlandet eller et annet land etter avslaget. Uansett er det UDI som bestemmer om en ny søknad skal tas til realitetsbehandling.

6 Saksbehandlingsrutiner mv.

6.1. Nye anførsler i omgjøringsanmodninger

UNE kan returnere en sak til UDI for undersøkelser, for eksempel for et intervju om den nye anførselen, uten at UDI treffer nytt vedtak, jf. punkt 5. Dette kan være aktuelt der saken ikke er tilstrekkelig opplyst, men hvor anførselene kan føre til en omgjøring dersom de stemmer. UNE kan da ha behov for å innhente supplerende forklaring fra klageren. Dette kan blant annet være aktuelt i enkelte saker om konvertering eller seksuell orientering. Klagerens forklaring overfor UDI vil gi UNE et bedre grunnlag for å avgjøre saken, og UDI har forpliktet seg til å behandle slike saker så snart som mulig.

Saksbehandlingen blir da slik:

- Saken stanses i UNE. Dette gjøres i DUF i trinnet Start – stopp saksbehandlingstid, se DUF-brukerveiledning BV-DUF-02-06.
- UNE oversender saken til UDI med et brev der vi redegjør for hva det er UDI må gjøre.
- Ved oversendelsen skal saken merkes som en prioritert sak. Se UDI sin retningslinje [2014-019](#).
- Brevet sendes også til advokaten/klageren.

6.2 Retur av klagesaker til UDI for ny vurdering

Når den nye anførselen vurderes som en «ny sak», har UNE ikke kompetanse til å behandle spørsmålet, jf. fvl. § 34 annet ledd. Da skal UNE henvise klageren til å levere en ny søknad om beskyttelse til UDI for så vidt gjelder denne anførselen.

Men dersom den nye anførselen i utgangspunktet er omfattet av saken og dermed UNEs kompetanse i medhold av § 34 annet ledd, kan UNE likevel returnere saken til UDI for å få den nye anførselen utredet og vurdert. UNE skal ikke henvise klageren til å søke beskyttelse på nytt. Som det fremgår foran, anses ikke klagen av den grunn som en ny sak. En retur kan dreie seg om å få vurdert behovet for beskyttelse i to instanser av hensyn til klagerens rettssikkerhet. En sak kan også bli returnert til UDI for vurdering av om vilkårene for utelukkelse er oppfylt, jf. punkt 4 foran. Slike saker håndteres på følgende måte:

- Saken stanses i UNE. Dette gjøres i DUF i trinnet Start – stopp saksbehandlingstid, se DUF-brukerveiledning BV-DUF-02-06.
- UNE oversender saken til UDI med et brev (med kopi til advokaten/klageren) der vi tydelig redegjør for hva det er UDI bes om å ta stilling til.

- I oversendelsesbrevet må UNE be om å bli orientert dersom UDI gir klageren oppholdstillatelse, se nedenfor.
- UDI har forpliktet seg til å behandle slike saker så snart som mulig. Ved oversendelsen til UDI skal saken merkes som en prioritert sak. Se 2014-019.
- Dersom UDI opprettholder sitt avslag også etter at de nye anførslene er vurdert, tar UNE saken til behandling og avgjørelse snarest mulig etter at den er kommet i retur.
- Dersom UDI gir klageren midlertidig oppholdstillatelse, enten som flyktning eller i form av opphold på humanitært grunnlag, er saken endelig avgjort og returneres ikke til UNE. UNE avslutter da saken uten behandling, se DUF-brukerveiledning BV-DUF- 06-05. Den som mener å fylle vilkårene for anerkjennelse som flyktning, men bare har fått opphold på humanitært grunnlag, må eventuelt klage på nytt over dette.
- Uansett hva UDIs vurdering av spørsmålet om utelukkelse går ut på, skal saken returneres til UNE for avgjørelse av dette spørsmålet.

6.3. Muntlighet

Dersom saken ikke returneres til UDI for ny vurdering, bør klageren i utgangspunktet få mulighet til å forklare seg muntlig om sitt nye asylgrunnlag før UNE treffer vedtak. Det kan skje ved en saksforberedende samtale i tråd med RB-36, tilleggsintervju i UDI om det nye asylgrunnlaget (2014-019 punkt 3.2) og/eller ved fremmøte for en nemnd. Nemndlederen avgjør fremgangsmåten. Dersom UDI foretar tilleggsintervju, skal UDI returnere saken til UNE etter intervjuet uten å treffe vedtak.

Nemndleder kan nekte muntlig behandling dersom

- klageren burde ha fremsatt det nye grunnlaget på et tidligere tidspunkt
- det er klart at det nye grunnlaget ikke vil føre frem, eller
- grunnlaget er godt nok opplyst gjennom sakens dokumenter, eller anførslene ikke er tilstrekkelig funderte til at de bør undersøkes nærmere

I saker som gjelder barn skal barnets eget ønske om muntlig forklaring tillegges særlig vekt.

Sonja Engen Siewert (sign.)
avdelingsdirektør