



Representantforslag om å styrke rettssikkerheten i asylprosessen

(Dokument 8:237 S (2017–2018))

NOAS støtter representantforslaget, av grunnene representantforslaget omtaler. Vi kommer med utdypende kommentarer i det følgende.

Kontradiksjon

Forslaget: «Stortinget ber regjeringen iverksette tiltak for å sikre full kontradiksjon i klagesaksbehandlingen i Utlendingsnemnda»

Kontradiksjon ivaretas ikke i tilstrekkelig grad av UNE.

Manglende mulighet til å imøtegå UNEs argumenter:

Det er et rettssikkerhetsproblem at dersom UNE fatter vedtak med en annen begrunnelse enn Utlendingsdirektoratet (UDI), har asylsøkere ikke hatt mulighet til å imøtegå UNEs argumenter. Et eksempel på dette er saker der UDI har henvist til internflukt, eksempelvis til Kabul i Afghanistan-saker, fordi hjemstedet vurderes som utrygt – og klageren og klagerens prosessfullmektig i klageomgangen derfor ikke har fremmet argumenter og informasjon om sikkerhetssituasjonen på hjemstedet. Fatter UNE deretter et avslag fordi hjemstedet vurderes som trygt, har asylsøkeren ikke hatt mulighet til å imøtegå vurderingen av sikkerhetssituasjonen på hjemstedet.

Svekket mulighet til å imøtegå bruk av landinformasjon:

Landinformasjon kan være avgjørende for utfallet av en sak. Det er ikke gitt hvilke landinformasjonskilder som bør veie tyngst i den enkelte sak. Det er ikke gitt at informasjon fra Landinfo bør ha forrang, og Landinfos rapporter burde generelt ikke veie tyngre enn andre kilder. En konkret vurdering av hvilke kilder som skal veie tyngst, må gjøres i den enkelte sak. Det må gjøres en bevisvurdering hva gjelder landinformasjon, på samme måte som gjøres med andre typer bevis i saken. Det er viktig at det gis en begrunnelse for valget av kilder og landinformasjon.

Landinformasjon fra FNs høykommissær for flyktninger (UNHCR), en aktør med et særegent mandat etter flyktningkonvensjonen og som selv er fysisk tilstede i land flyktninger kommer fra, bør tillegges særlig vekt. Den europeiske menneskerettsdomstol gir preferanse til rapporter fra UNHCR, andre FN-rapporter og rapporter fra internasjonale menneskerettighetsorganisasjoner som Human Rights Watch og Amnesty International.¹

Det finnes mange landinformasjonsrapporter, fra en rekke aktører, som kan inneholde ulike konklusjoner hva gjelder situasjonen i et enkelt land. Asylsøkerens advokat/prosessfullmektig bør informeres om hvilke rapporter UNE vil bruke i den enkelte saken, i tilfellet han/hun ønsker å fremme andre rapporter som del av sakens beslutningsgrunnlag.

Ifølge UNE vil som regel landrapporter inngå som en del av dokumentasjonen til nemnda, og vil stå i dokumentlisten som utarbeides i forkant av nemndmøtet. Parten skal få kopi av denne

¹ Cecilie Schjatvet og NOAS, *Har du en sak? Marginal domstolsprøving av landfaglig informasjon*, 2017 (tilgjengelig fra: http://www.noas.no/wp-content/uploads/2017/07/Har-du-en-sak_Marginal-domstolsprøving-av-landfaglig-info_2017.pdf).

ved møtets begynnelse.² Dette er åpenbart for sent. Dokumentlisten bør sendes prosessfullmektig senest to uker før nemndmøtet, og det bør samtidig være mulig for klagers prosessfullmektig å kunne sende inn alternativ landinformasjon i forkant – samtidig som det gis mulighet for å kunne begrunne behovet for denne alternative informasjonen og hvorfor den skal tillegges vekt. UNE kan så sende dette ut til nemndmedlemmene sammen med begrunnelsen for hvorfor landinformasjonen skal tillegges vekt.

Ny informasjon gitt direkte i nemndmøte:

NOAS deltar relativt ofte i nemndmøter i UNE som asylsøkeres prosessfullmektige. Vi har erfart at informasjon som ikke tidligere har fremkommet i saken, presenteres direkte i nemndmøtet. Dette har skjedd med blant annet identitetsdokumenter, hvor UNE har lagt fram et dokument som ikke var informert om på forhånd, og det har også skjedd med informasjon om asylsøkeren fra sosiale medier. Det er ikke uvanlig at det fremlegges flere titalls sider med utskrifter fra sosiale medier. Det er et svært dårlig utgangspunkt for kontradiksjon at prosessfullmektig ikke har fått tilsendt slike opplysninger i forkant, og dermed ikke har kunnet snakket med asylsøkeren og gjort tilstrekkelige forberedelser før nemndmøtet.

For lite rettshjelp:

I dag gis det et tillegg på fem ganger den offentlige salærsats³, det vil si fem timer rettshjelp, for nemndmøte med personlig fremmøte. NOAS' erfaring er at et nemndmøte oftest tar lengre tid enn fem timer. Det betyr at det ikke er rom i stykkprisforskriften for forberedende arbeid, og at advokaten «taper» timer på å møte i nemndmøte med personlig fremmøte. Det er uholdbart. God rettshjelp forutsetter grundig forarbeid, og det er det ikke rom for i dag..

Oxford Research konkluderte generelt i en evaluering at advokatordningen for asylsøkere må endres. Evalueringsrapporten oppstilte to alternativer: at stykkprisen økes, eller at det innføres salær etter medgått tid. Det kan tenkes en ordning hvor advokatene leverer inn timelister til fylkesmannen, og får betalt etter antall timer som har medgått.⁴ Særskilt trakk rapporten frem nemndmøte med personlig fremmøte, og uttalte blant annet:

I praksis skaper dette et dilemma for advokatene som skal bistå i en sak hvor det er gitt personlig fremmøte for UNE. Advokaten kan ikke bruke lang tid på sine forberedelser i saken dersom vedkommende ikke skal ende opp med å gjøre gratisarbeid. Konsekvensene av dette kan bli at asylsøkerens rettsikkerhet svekkes fordi advokaten ikke har hatt tilstrekkelig tid til forberedelser.⁵

...

Imidlertid er bildet av at saker med personlig fremmøte faktisk oftest tar mer tid så entydig og klart også blant andre informanter og aktører, at vi mener det er rimelig sannsynlig at stykkprissatsen ikke gir dekning for den tid som man normalt må regne med i saker med personlig fremmøte. Stykkprisordningen for denne sakstypen bør dermed klart endres.⁶

² UNEs hørings svar til NOU 2017:8 (tilgjengelig fra: <https://www.une.no/kildesamling/horingsuttalelser/horingsuttalelse-30.11.2017/>).

³ Stykkprisforskriftens § 5. annet ledd 1 b siste setning (tilgjengelig fra: https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2005-12-12-1442#KAPITTEL_2)

⁴ Oxford Research, *Evaluering av advokatordningen for asylsøkere*, 2011-2012, s.59 (tilgjengelig fra: https://www.udi.no/globalassets/global/forskning-fou_i/beskyttelse/evaluering-av-advokatordningen-for-asylsokere.pdf).

⁵ Ibid., s.33.

⁶ Ibid., s.59.

Muntlighet

Forslaget: «Stortinget ber regjeringen iverksette tiltak for å sikre at et betydelig større antall personer gis mulighet til å forklare seg muntlig ved klagesaksbehandling i Utlendingsnemnda.»

Alt for få asylsøkere gis mulighet til å møte i nemndmøte i UNE. I 2017 fikk kun seks prosent av asylsøkerne mulighet til å forklare seg muntlig for UNE.

I følge utlendingsloven skal det gjennomføres nemndmøte i saker der det foreligger «vesentlige tvilsspørsmål», det vil si tvil om spørsmål som kan ha betydning for resultatet i saken. Det er UNE selv som bestemmer om det skal holdes nemndmøte i den enkelte saken. Dersom det gjennomføres nemndmøte, skal asylsøkeren ifølge utlendingsloven som hovedregel få mulighet til å forklare seg muntlig.

UNE vurderer for strengt:

I utlendingsloven § 78, heter det blant annet:

Saker som ikke byr på vesentlige tvilsspørsmål, kan avgjøres av en nemndleder. I slike saker kan Utlendingsnemnda også delegere vedtaksmyndighet til sekretariatet. Saker som kan avgjøres av en nemndleder, er blant annet klager der vilkårene for å omgjøre Utlendingsdirektoratets vedtak **åpenbart** må anses å foreligge, og klager som må anses **grunnløse**. (Vår utheving.)

Ordene «åpenbart» og «grunnløse» i lovteksten indikerer at terskelen skal være høy for at nemndleder kan avgjøre saken på egenhånd, uten nemndmøte. Det samsvarer dårlig med den lave andelen asylsøkere som får mulighet til å forklare seg muntlig i nemndmøte.

Vi viser videre til utlendingsforskriftens § 16-9:

§ 16-9. Om når en sak skal anses å by på vesentlige tvilsspørsmål

En sak skal anses å by på vesentlige tvilsspørsmål og avgjøres i nemndmøte dersom det er tvil om spørsmål som kan ha avgjørende betydning for utfallet av saken. Blant annet skal saken anses å by på vesentlige tvilsspørsmål dersom

- a) det er tvil om klagerens troverdighet når det gjelder anførsler om faktiske forhold som kan ha avgjørende betydning for utfallet av saken,
- b) det er tvil om vurderingen av retursituasjonen og dette kan ha avgjørende betydning for utfallet av saken,
- c) det er tvil om rettslige tolkningsspørsmål som kan ha avgjørende betydning for utfallet av saken, eller
- d) det er tvil om hvordan et skjønn skal utøves og dette kan ha avgjørende betydning for utfallet av saken.

NOAS opplever at dagens praksis verken er i samsvar med loven eller utlendingsforskriften. Dette kan illustreres med to eksempler:

Eksempelsak 1:

Iransk asylsøker konverterer til kristendommen i Norge, er med i evangeliserende menighet i Norge, og dokumenterer at han driver med evangelisering. UNE avslår søknaden om beskyttelse uten nemndmøte med personlig fremmøte, selv om klagers troverdighet er avgjørende for utfallet i saken. Hadde UNE trodd på at han hadde konvertert, hadde han fått beskyttelse – siden UNE mener at iranske misjonerende konvertitter har behov for beskyttelse.

Eksempelsak 2:

Homofil mann fra Irak, som ikke oppga seksuell legning ved ankomst til Norge. Han anfører dette først etter flere års opphold i Norge. På grunn av skammen dette innebærer, har ikke opplysningene om seksuell legning fremkommet tidligere. UNE trodde ikke på at mannen var homofil. Homofile fra Irak får beskyttelse dersom det legges til grunn at vedkommende er homofil. UNE av slo søknaden om beskyttelse, uten å avholde nemndmøte med personlig fremmøte.

NOAS gir rettshjelpsarbeid i asylsaker, og halvparten av personene som med hjelp fra oss fikk ny vurdering av asylsaken i UNE i 2017 fikk omgjort vedtaket. 101 personer fikk opphold etter rettshjelp fra NOAS. Dette er mennesker som hadde rett til opphold i Norge, og som har fått denne retten oppfylt med bistand fra oss.

NOAS er i mange saker uenig med UNEs konklusjon om at det ikke foreligger «vesentlige tvilsspørsmål». En viktig del av NOAS rettshjelpsarbeid, er å gjennomføre samtaler med asylsøkeren. Vår erfaring er at dette ofte er avgjørende for å opplyse saken, og bidrar til at vi får omgjort negative vedtak. Vi får omgjort saker der UNE har vurdert at det ikke er behov for nemndmøte, men der det blir gitt oppholdstillatelse etter vi har bidratt til opplysning av saken gjennom samtale med den saken gjelder.

Problematisk med samtaler utenom nemndmøte:

NOAS er svært kritiske til at UNE har møter eller telefonsamtaler utenom nemndmøte, slik UNE har beskrevet i sin høringsuttalelse til Graverutvalgets utredning (NOU 2017:8)⁷. Det er problematisk at slike samtaler gjennomføres uten prosessfullmektig tilstede. Mener UNE det er behov for ytterligere saksopplysning, bør UNE henvende seg til prosessfullmektig og be om dette. I mange saker er det behov for at asylsøkeren forklarer seg muntlig, og dette bør da gjøres i ordinært nemndmøte med nemndmedlemmer og prosessfullmektig tilstede.

Vi frykter at det her ikke er snakk om innhenting av tilleggsinformasjon, men reelt sett tvilsspørsmål knyttet til saken som i samsvar med utlendingsloven § 78 og utlendingsforskriftens § 16-9 tilsier at saken skal behandles i nemndmøte med personlig fremmøte.

Topartprosess bør innføres

Den beste løsningen for å sikre full kontradiksjon og muntlig høring, er innføring av en topartprosess i UNE – som man har i de tilsvarende klageorganene i både Danmark og Sverige. Med helt få unntak, har alle EU-land en forvaltningsdomstol, og således sikret topartprosess. En topartprosess ville innebære at UDI og asylsøkeren begge møter i nemnda som motparter. Dette betyr blant annet at UDI ville kunne spørres ut om sitt avslag både av nemnda og av asylsøkeren og dennes advokat. Les mer [her](#).

Kontakt i NOAS: Mona Reigstad Dabour, politisk rådgiver: mrd@noas.org / 480 22 166

NOAS, 11.12.2018

⁷ NOU 2017:8 Særdomstoler på nye områder? Vurdering av nye domstolsordninger for foreldretvister, barnevernsaker og utlendingssaker (tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/57139c34d05943b4829ad0839a4f5116/no/pdfs/nou201720170008000dddpdfs.pdf>).