



Justis- og beredskapsdepartementet
Innvandringsavdelingen
Postboks 8005 Dep
0030 Oslo

Oslo, 15.08.2021

Deres ref: 21/2397

Høring – endringer i saksbehandlingen mv. i Utlendingsnemnda

NOAS viser til departementets høringsbrev av 27.04.2021 om endringer i utlendingsforskriften. Vi vil i det følgende kommentere departementets konkrete forslag.

1. Oppsummering

- **NOAS mener etablering av en særdomstol vil være den beste løsningen for klagebehandling på utlendingsrettens område**
- **Vi anbefaler sterkt at det innføres en topartsprosess**
- **Det er svært skuffende at departementet ikke ønsker å endre den generelle terskelen for når en sak skal behandles i nemndmøte med personlig fremmøte**
- **Vi er kritiske til at særdomstolsutvalgets konkrete forslag om en styrking av kontradiksjonen i klageordningen ikke følges opp**
- **Det må gjennomføres betydelige endringer når det gjelder høring av barn**
- **NOAS støtter i all hovedsak forslagene om å styrke retten til nemndbehandling for særskilte sakstyper**

2. Innledning

Særdomstolsutvalget avga i 2017 sin innstilling vedrørende mulige nye særdomstoler på ulike rettsområder i «*NOU 2017: 8 Særdomstoler på nye områder? Vurdering av nye domstolsordninger for foreldretvister, barnevernssaker og utlendingssaker*». Utvalget gikk på utlendingsrettens område ikke inn for å etablere en egen domstol for utlendingssaker, men mente det kunne styrke saksbehandlingen i UNE om det ble gjort endringer som innebar muntlig behandling i langt flere saker, samt et forsterket krav til kontradiksjon. Det ble foreslått konkrete bestemmelser som kunne styrke saksbehandlingen på disse to punktene. Departementet har i høringsnotatet i svært liten grad vist et ønske om å gå inn i disse problemstillingene, men konkluderer med at de ikke ønsker en endring av den generelle terskelen for når nemndmøte skal avholdes. Dette mener NOAS er svært skuffende.

Departementet foreslår derimot å styrke retten til nemndmøtebehandling for flere konkrete typer saker. NOAS mener de foreslåtte endringene i stor grad er positive, men at enkelte forslag bør justeres noe. Mangelen på vilje til å endre den generelle terskelen for nemndmøtebehandling og styrke kontradiksjonsprinsippet, samt det faktum at de foreslåtte

endringene vil ha betydning for en relativt liten gruppe, innebærer imidlertid at høringsnotatet fremstår som en misbrukt mulighet til å skape reelle forbedringer i klagesaksbehandlingen på utlendingsrettens område.

3. Spørsmålet om å erstatte UNE med en særdomstol

NOAS mener en etablering av en særdomstol på utlendingsrettens område vil innebære betydelige forbedringer

Særdomstolsutvalget konkluderte med at de ikke ville foreslå en etablering av en egen domstol på utlendingsrettens område. Begrunnelsen for dette var imidlertid ikke knyttet til spørsmålet om rettssikkerhet. Tvert imot uttalte utvalget følgende på s. 351 i NOU 2017: 8:

Domstoler anses som den mest rettssikre tvisteløsningsmekanismen vi har, og rettssikkerhetsbetraktninger kan tale for å omgjøre UNE til en forvaltningsdomstol for utlendingssaker.

Begrunnelsen for å beholde UNE som klageorgan var tredelt; For det første mente utvalget en overgang til en særdomstol vil kreve en egen prosessordning tilpasset den store saksmengden som finnes på utlendingsrettens område, og at dette kan gjøre det vanskelig å oppnå den tilliten som andre domstoler i all hovedsak har. Dernest begrunner utvalget sin konklusjon med behovet for politisk styring, og at en forvaltningsdomstol ikke bør kunne styres på samme måte som tilfellet er med UNE i dag. For det tredje mener utvalget at de rettssikkerhetsmessige fordeler som kan følge med en opprettelse av forvaltningsdomstol kan oppnås innenfor dagens klageordning.

NOAS har i lang tid gjort det klart at det er behov for endringer i klageordningen på utlendingsrettens område. Vi mener innføring av en særdomstol for utlendingssaker vil gi et godt grunnlag for å oppnå forbedringer når det gjelder kontradiksjon, åpenhet og økt bruk av muntlighet, og vil i det følgende gi noen kommentarer til begrunnelsene som er brukt mot innføring av en slik domstol.

3.1 Ressursbruk ved etablering av en særdomstol

NOAS ser at en særdomstol vil kunne ha et høyt sakstilfang, og at et betydelig antall saker vil måtte behandles på en mer summarisk måte enn det som er tilfellet i de alminnelige domstolene. Vi mener imidlertid at en overgang til en særdomstol vil innebære en betydelig økt rettssikkerhet, og at dette er en så viktig endring at den må prioriteres på tross av en økning i ressursbruk. Vi mener videre at en økning i ressurser vil kunne avhjelpest ved å innføre kriterier for behandlingen av saker avhengig av sakens kompleksitet og betydning for de involverte. Det er åpenbart store forskjeller mellom sakstyper innenfor utlendingsretten, både når det gjelder ressursbruk og sakens betydning. Eksempelvis vil et avslag i en asylsak ha potensielt langt mer dramatiske konsekvenser enn et avslag i en visumsak, og grundigheten i saksbehandlingen vil normalt være klart høyere i førstnevnte type sak.

NOAS mener det dessuten vil være mulig å redusere tidsbruken i hver enkelt sak som behandles muntlig, ved på forhånd å definere hvilke spørsmål som har betydning for utfallet av saken, og fokusere på disse under selve behandlingen, jf nedenfor under pkt. 9. Ved å differensiere ressursbruken etter kompleksitet og betydning, og samtidig innføre en mer fokusert behandling ved muntlig saksbehandling, vil ressursbruken kunne reduseres.

Både særdomstolsutvalget og departementet har påpekt at en særdomstol vil måtte innrettes for å behandle et høyt antall saker, og at mange saker derfor må avgjøres etter kun en skriftlig behandling. Det argumenteres for at dette kan gjøre det vanskeligere å oppnå en like stor tillit til denne domstolen som en har til de ordinære domstolene.

NOAS kan selvfølgelig ikke utelukke at en høyere grad av skriftlig behandling vil kunne bidra til at en særdomstol generelt vil ha en noe lavere tillit enn hva de alminnelige domstolene nyter godt av. Vi mener likevel at om ressursbruken dirigeres slik at sakene med størst kompleksitet og de mest alvorlige konsekvensene blir behandlet på en måte som ivaretar rettssikkerhet, forutsigbarhet og åpenhet, må det antas at tilliten til domstolen vil være høy. Vi mener dessuten at tillit ikke kun kan måles opp mot andre domstoler, men også mot klagebehandlingen i utlendingsretten slik den er i dag. NOAS kan ikke se at en innføring av en domstol, som i utvalgets ord er «... *den mest rettssikre tvisteløsningsmekanismen vi har*», med den type differensiering som nevnt, vil oppnå en lavere tillit enn det UNE har i dag.

3.2 Uavhengighet og politisk styring

Utvalget mener at en forvaltningsdomstol ikke bør kunne styres på samme måte som tilfellet er med UNE i dag, og departementet har sluttet seg til denne begrunnelsen. NOAS er enig med utvalget og departementet i at en domstol ikke bør kunne instrueres slik dagens utlendingsforvaltning kan, men i motsetning til utvalget og departementet mener NOAS dette taler for å opprette en utlendingsdomstol.

Vi ser at ønsket om politisk styring av utlendingsfeltet er stort hos flere politiske aktører, og at en forvaltningsmodell gir større muligheter for kontroll og raskere praksisendringer enn hva tilfellet ville vært med en domstol. Vi mener imidlertid dette er hensyn som ikke bør tillegges for stor vekt. Det er åpenbart at også dette rettsfeltet i stor grad styres, og bør styres, politisk; Stortinget som lovgiver og Regjeringen som utøvende makt har ansvaret for å legge rammene for saksbehandlingen. Samtidig er utlendingsretten i mye større grad enn mange andre områder underlagt et internasjonalt regelverk som legger begrensninger for norske myndigheters lovgivning og praksis. Svært mange saker berører dessuten helt sentrale menneskerettigheter, og avgjørelsen har i de fleste saker meget stor betydning for de det gjelder.

Utlendingsretten har i lang tid vært et svært kontroversielt område, hvor mange har meget sterke oppfatninger om hvilken politikk som bør føres. Når et tema er så politisert og skaper så mye opphetet debatt mener NOAS det er viktig at det overordnede organet i størst mulig grad er uavhengig, og nettopp ikke kan instrueres og styres utfra rent politiske vurderinger.

Hvilken innvandringspolitikk som føres vil kunne skifte betydelig avhengig av hvem som fører den, og temaet er så viktig politisk at fristelsen til å styre og gjennomføre endringer raskt gjennom instruksjoner kan være stor. Høsten 2015, under de betydelige asylankomstene, uttalte Erna Solberg følgende:

Vi skal kunne instruere om blant annet lovtolkning, prinsipper for skjønnsutøvelsen og generelle vurderinger av faktum, for eksempel hva som skal legges til grunn om sikkerhetssituasjonen i ulike land.¹

En slik adgang fra politisk hold til å kunne instruere om blant annet prinsipper om skjønnsutøvelse og vurderinger av et lands sikkerhetssituasjon vil være svært uheldig med tanke på rettssikkerhet og forutsigbarhet. Slike vurderinger bør gjøres av det organet som har det beste faglige grunnlaget, og ikke av politikere.

At norske avgjørelser innenfor utlendingsretten kan overprøves av internasjonale organer som Den Europeiske menneskerettighetsdomstol er et ytterligere argument for at klageorganet bør være uavhengig. Om styringen på området blir for politisert er det en større risiko for at Norge i større grad blir felt i internasjonale organer. Dette vil i seg selv være negativt for Norges omdømme. NOAS mener dessuten at et uavhengig klageorgan vil ha større legitimitet, da avgjørelsene i større grad vil være bygget på faglige vurderinger.

3.3 Kan rettsikkerheten ivaretas innenfor en forvaltningsmodell?

Utvalget konkluderte med at de rettssikkerhetsmessige fordelene som ville følge med opprettelsen av en særdomstol langt på vei kan oppnås ved endringer i gjeldende klagemodell. NOAS er enig i at det er mulig å oppnå betydelige forbedringer innenfor dagens system. Samtidig er de endringene vi mener er viktigst å gjennomføre: økt muntlig behandling, styrking av kontradiksjonen, økt uavhengighet og økt transparens, best forenlig med en domstolsmodell. Det må dessuten antas at en forvaltningsdomstol i enda større grad enn en forvaltningsmodell vil tiltrekke seg høyt kvalifiserte beslutningstakere, samt at det vil gi større prestisje for advokater å føre en sak for en domstol. Bedre kvalifiserte aktører, både på beslutnings- og fullmektigsiden vil igjen bidra til økt rettssikkerhet.

4. Spørsmålet om å organisere behandlingsprosessen i UNE mer som en topartsprosess

Innføring av en partsprosess vil føre til viktige forbedringer når det gjelder rettssikkerhet, kontradiksjon og transparens

Selv om særdomstolsutvalget ikke ville foreslå innføring av en domstol var NOAS positive til deres klare anbefalinger om å gjennomføre betydelige endringer i dagens modell, som

¹ Kronikk av Erna Solberg i Aftenposten 13.11.2015. <http://www.aftenposten.no/meninger/kronikk/Slik-skal-Regjeringen-fa-kontroll-med-flyktningsstrommen--Erna-Solberg-21227b.html>

særlig adresserte mangelen på kontradiksjon og den lave andelen saker som undergis muntlig behandling. Vi viser til særdomstolsutvalgets kommentar på s. 353 i NOU 2017: 8:

*Utvalget mener at det kan styrke saksbehandlingen for UNE om man innfører endringer som kommer deler av kritikken i møte. For mange av de sakene UNE behandler vil det være bedre om saksbehandlingen legges mer opp i retning av en partsprosess. Etter utvalgets vurdering er det mulig å gjøre dette uten å omdanne UNE til en særdomstol. **Gitt at man gjør slike endringer**, mener utvalget at dette er en bedre løsning enn en særdomstolsløsning. (vår utheving)*

Det er verdt å merke seg at utvalget mente det var bedre å beholde en forvaltningsmodell *gitt* at man gjennomfører betydelige endringer. At departementet i så liten grad har fulgt opp utvalgets forslag mener NOAS er svært skuffende.

Et viktig grep for å øke rettssikkerheten i klagebehandlingen vil være å innføre en topartsprosess. Dette vil ikke minst tjene til å styrke kontradiksjonen i klagebehandlingen. NOAS har i en rekke saker sett at avgjørelser er basert på premisser som ikke gjøres kjent for utlendingen før saken er ferdigbehandlet, se nærmere beskrivelse av dette i punktet om kontradiksjon nedenfor. Ved å innføre en topartsprosess vil førsteinstansens grunner for å avslå være åpent tilgjengelig for partene, og det vil være en reell mulighet til å imøtegå argumentasjon eller oppklare misforståelser i førsteinstansens saksbehandling. Det er videre all grunn til å forvente at kvaliteten på UDI sin saksbehandling vil øke om UDI må møte for klageinstansen for å forsvare sitt eget vedtak.

Departementet bemerker at en risiko ved å innføre en topartsprosess er det potensielt skjeve maktforholdet mellom UDI på den ene siden og klageren og advokaten på den andre. NOAS ser at det generelt vil være en betydelig maktskjevhets mellom UDI og parten i saken, men vi kan ikke se at dette kan tillegges avgjørende vekt. Den skjeve maktfordelingen mellom forvaltningen på den ene siden og den enkelte utlending på den andre siden er der allerede i dag. Det er også grunn til å anta at en innføring av topartsprosess vil gi utlendingsretten en økt prestisje blant mange advokater, og at kvaliteten på rettshjelpen derfor vil kunne forventes å øke. Et moment som taler for dette er at rollene i en topartsprosess vil være tydeligere enn i dag. Slik situasjonen er under gjeldende system er en advokat eller fullmektigs rolle under et nemndmøte relativt uklar. Advokaten vil normalt forholde seg nokså passivt gjennom møtet, med unntak av sluttinnlegget, som skal være kort. En partsprosess hvor advokaten har en langt mer aktiv rolle i behandlingen av klagesaken vil trolig appellere til mange advokater, og vil føre til at utlendingssaker i større grad er interessante for advokatene, og i større grad vil prioriteres.

At en innføring av topartsprosess vil føre til økte utgifter er relativt klart, men som nevnt over kan dette avdempes noe gjennom differensiert behandling og mer fokuserte nemndmøter. At ressursbruken øker noe kan uansett ikke tillegges avgjørende vekt dersom innføringen medfører en forbedret rettssikkerhet.

Vi vil for øvrig knytte en kommentar til følgende uttalelse fra departementet vedrørende utvalgets bemerkning om at viktige samfunnsaktører mener prosessformen i UNE ikke er tilstrekkelig god:

At enkelte aktører er kritiske til saksbehandlingen i UNE er ikke i seg selv noe tungtveiende argument for en gjennomgripende omlegging av klageordningen. Det er rimelig å forvente at uansett hvordan det enkelte land velger å organisere klagesaksbehandlingen på asyl- og innvandringsområdet, vil klageorganets saksbehandling bli gjenstand for både generell kritikk og kritikk i enkeltsaker.

Dette er en for enkel avfeining av utvalgets poeng. De aktørene departementet her henviser til er blant annet Advokatforeningen, Flyktningshjelpen og NOAS, og kritikken er basert på årelange erfaringer og tusenvis av gjennomgåtte saker. Det er således ikke en kritikk som «uansett» vil komme på asyl- og innvandringsfeltet, men en høyst kvalifisert vurdering av hvordan klagesaksbehandlingen fungerer. Det må dessuten legges til at Sivilombudsmannen har anbefalt rettslig prøving av et betydelig antall avgjørelser fra UNE de siste årene.

Selv om det ikke blir etablert en særdomstol mener NOAS det er så betydelige fordeler med en topartsprosess, ikke minst når det gjelder spørsmålet om kontradiksjon, at det må gjøres en grundig vurdering av om en slik modell bør innføres. Vi er derfor positive til at departementet i notatet tilkjenner at det gjennomføres et langsiktig arbeid med å vurdere om topartsprosess bør innføres, og vi stiller oss til disposisjon om det er ønskelig med innspill i forbindelse med en slik prosess.

5. Spørsmålet om å legge opp til mer muntlighet i saksbehandlingen i UNE NOAS ser svært mange saker som avslås gjennom skriftlig behandling selv om det foreligger tvil, og mener terskelen for å avholde nemndmøte må reduseres

NOAS var svært positive til at særdomstolsutvalget la opp til en betydelig større grad av muntlighet i nemndas saksbehandling. Utvalgets intensjon kommer klart frem på s. 354: «Bestemmelsen vil kreve muntlighet i markert flere tilfeller enn det som praktiseres i dag». Vi er derfor svært skuffet over at departementet ikke ønsker å gjøre endringer i den generelle terskelen for hvilke saker som skal behandles i nemndmøte.

NOAS har i lang tid argumentert for at flere bør få behandlet sin sak med personlig fremmøte i UNE. Det må her understrekes at det ikke er andelen saker som behandles i nemnd som i seg selv er avgjørende, men at saker blir behandlet på en måte som ivaretar rettssikkerheten til de involverte og gir hele klagebehandlingen legitimitet. Det er åpenbart at ikke alle saker innenfor utlendingsfeltet bør behandles muntlig. Selv blant asylsaker vil det være en lang rekke saker hvor utfallet er så klart at muntlig behandling ikke er hensiktsmessig. Gjennom å ha behandlet om lag 1.000 saker per år i en lang periode har NOAS imidlertid et omfattende erfaringsgrunnlag, og vi har gjentatte ganger sett at saker blir avvist med kun en skriftlig behandling, hvor vi har vanskelig for å se at det ikke foreligger vesentlig tvil. Dette gjelder

særlig saker der avslag er begrunnet med manglende troverdighet, og hvor asylforklaringen trolig ville gitt grunnlag for opphold om den legges til grunn.

I saker hvor innhenting av faktainformasjon ofte er vanskelig, og hvor konsekvensene av et feilaktig avslag kan være så store som tilfellet er i mange asylsaker, er det svært viktig at saksbehandlingen er så grundig at forutsetningene for å fatte et korrekt vedtak er så gode som praktisk mulig. Erfaringene fra vårt rettshjelpsarbeid, hvor vi har fått gjennomslag i om lag halvparten av sakene vi har engasjert oss i, og fra vårt domstolsprosjekt hvor omgjøringsandelen i saker hvor det tas ut stevning er like høy, svært ofte uten et forutgående nemndmøte, er etter vårt syn klare indikasjoner på at terskelen for nemndbehandling er satt for høyt.

Selv om NOAS har det største erfaringsgrunnlaget fra asylsaker ser vi at behovet for økt muntlig behandling gjør seg gjeldende i en rekke andre sakstyper. Eksempler på sakstyper hvor det ofte vil være hensiktsmessig med muntlig behandling er blant annet:

- Saker med lengeværende barn
- Omgåelsesekteskap
- Familieinnvandringssaker hvor 24-årskrav stilles med mindre ekteparet kan vise at ekteskapet åpenbart er frivillig inngått
- Langvarig eller permanent adskillelse mellom familiemedlemmer, og særlig der herboende part er gitt opphold grunnet beskyttelsesbehov

NOAS kan ikke se at departementet gir noen reelle argumenter for å gå imot særdomsutvalgets anbefaling om muntlig behandling i «*markert flere tilfeller enn det som praktiseres i dag.*», utover å peke på at en økning i andelen nemndmøter vil medføre økt ressursbruk, og at de «*i utgangspunktet*» anser at dagens regler om nemndmøte med personlig fremmøte er gode. Som nevnt ovenfor mener NOAS at en klar prioritering blant utlendingssakene, samt en noe mer spisset nemndbehandling, vil kunne redusere økningen i ressursbruk. Vedrørende bruk av ressurser må det ses hen til at en lav andel saker som behandles muntlig gir grunnlag for et høyere antall omgjøringsbegjæringer og flere saker som behandles i domstolene. Med tanke på hvilke ressurser domstolssaker og behandlinger av omgjøringsbegjæringer krever er argumentet om økt ressursbruk etter vår oppfatning lite overbevisende.

Vi er for øvrig enig med departementet i at den konkrete bestemmelsen som er foreslått av utvalget kan være vanskelig å praktisere, og dermed er lite egnet som hjelp til å fastsette en riktig terskel. Kriteriet «*vesentlig betydning for utlendingen å få uttale seg eller fremføre et bevis muntlig i saken*» kan fort bli upresist da de aller fleste vil ha et sterkt ønske om å få behandlet sin sak muntlig. Betydningen valget av prosess vil ha for den enkelte vil heller ikke alltid samsvare med hvilken betydning prosessen har for *saken*. Kriteriet bør derfor i større grad vinkles mot tilfeller der muntlig behandling kan ha betydning for utfallet av saken.

Men selv om utvalgets konkrete formulering ikke er egnet til å gjennomføre endringer er konklusjonen og anbefalingen fra utvalget likevel at det bør skje en klar økning i andelen

saker som behandles muntlig. NOAS savner en reell vurdering fra departementets side av om terskelen er lagt på riktig nivå, og hvordan den eventuelt kan endres.

NOAS vil for øvrig bemerke at selv om den enkelte klagers ønske om å få møte personlig ikke kan være avgjørende, må det ikke underslås hvilken betydning et nemndmøte vil kunne ha for de berørtes oppfatning av rettssikkerhet i sin egen sak. Flere muntlige behandlinger vil styrke nemnda og dens avgjørelses legitimitet, både for den enkelte klager, men også for allmennheten. Vår erfaring gjennom en lang rekke samtaler med utlendinger som har fått avslag på sin asylsøknad, er at mange ikke har en reell forståelse av hvilke vurderinger og hensyn som ligger bak vedtaket de har fått. Mange tror de ville fått opphold om myndighetene bare hadde lyttet ordentlig til deres forklaring, og mange tror ikke sakene blir vurdert individuelt og objektivt, men bare ut fra hvilket land de kommer fra og hvilke politiske føringer som foreligger. Selv om mange av disse oppfatningene åpenbart ikke er korrekte objektivt sett, er det utvilsomt at de eksisterer og er viktige for de det gjelder.

Om flere hadde fått behandlet sin klagesak muntlig, med mulighet for å legge frem sin sak direkte for beslutningstagerne og svare på spørsmål om saken, er det stor grunn til å tro at flere hadde følt at deres sak ble behandlet på en rettferdig og objektiv måte, som departementet også nevner i høringsnotatet. Svært mange oppgir i samtaler med NOAS at det å bli hørt, både av myndighetene og av andre, i seg selv er viktig for dem. De fleste vil nok uansett ikke være enig i vurderinger som fører til et avslag, men de vil ha bedre forutsetninger for å forstå grunnlaget for myndighetenes vurderinger, og for å se hvilke muligheter, eller som oftest manglende muligheter, som finnes for å få vedtaket omgjort. Om denne forståelsen er på plass, vil det for mange være lettere å starte en prosess hvor blant annet assistert retur kan være et mer reelt alternativ.

Angående vurderingen av om det bør avholdes nemndmøte i en sak vil NOAS vise til at UNE i sine rutinebeskrivelser (RB-14) har fastslått at det er mulig for sekretariatet å be om vurdering av en ny nemndleder dersom det er uenighet mellom sekretariatet og nemndleder i spørsmålet om avgjørelsesform. Selv om UNE selv påpeker i sitt notat at ordningen skal brukes med varsomhet mener vi dette er en god mekanisme for å sikre at saker der det virkelig foreligger tvil skal kunne bli behandlet i et nemndmøte.

NOAS vil derfor anbefale at en slik ordning med «*second opinion*» forskriftsfestes.

6. Sakstyper hvor det foreslås en økt grad av muntlig behandling

6.1 Utvisning av utlending som har fått tilbakekalt norsk statsborgerskap og som har barn med fast bopel i Norge

Det er positivt at personer som får vurdert sitt statsborgerskap tilbakekalt skal ha rett til nemndmøtebehandling i utvisningssaker, men kretsen bør utvides.

Departementet foreslår at personer som etter statsborgerloven har rett til nemndmøtebehandling med personlig fremmøte i sak om tilbakekall av norsk statsborgerskap, også skal få den samme retten ved behandling av sak om utvisning. Denne retten i spørsmål om utvisning skal imidlertid etter forslaget kun gis til personer som har barn med fast bopel i Norge.

NOAS er enig i at personer som har sak om tilbakekall av norsk statsborgerskap bør ha rett til nemndmøtebehandling med personlig fremmøte også i spørsmålet om utvisning. Vi er derimot ikke enig i at denne retten bør forbeholdes personer som har barn i Norge. Departementet har ikke begrunnet denne differensieringen i høringsnotatet. Retten til nemndmøtebehandling ved tilbakekall av norsk statsborgerskap i statsborgerloven § 27 tredje ledd er ikke avhengig av at en har barn i Norge, og NOAS savner en begrunnelse fra departementet på hvorfor det skal gjøres et skille i spørsmål om utvisning, men ikke i statsborgersaker.

Det er innlysende at personer med barn som bor fast i Norge har en sterk tilknytning til landet. Et vedtak om utvisning i tillegg til at statsborgerskapet tilbakekalles, vil potensielt sett kunne føre til en lang, eller i verste fall permanent, adskillelse fra barnet og vil være svært inngripende for de det gjelder. Slikt sett er det rimelig at også spørsmålet om utvisning blir behandlet i nemnd. NOAS vil i den sammenheng påpeke at tilbakekall og utvisning kan være et svært inngripende tiltak også for personer som ikke har barn. En adskillelse fra en ektefelle eller samboer vil kunne være like dramatisk for den enkelte som en adskillelse fra et barn. Og selv om statsborgerskap blir tilbakekalt vil det i begge tilfeller foreligge et oppholdsgrunnlag gjennom familieinnvandring, om vedkommende ikke blir utvist.

Vi kan heller ikke se at det er sterke ressursmessige grunner til at personer uten barn skulle nektes denne retten. For det første bemerker departementet «*at det i praksis i de aller fleste tilfeller vil være mulig å forene saken om tilbakekall av statsborgerskap og utvisningssaken i ett og samme nemndmøte.*». Dette er NOAS enig i. Når både tilbakekall av statsborgerskap og utvisning skal vurderes for samme person vil det være hensiktsmessig å behandle disse to relaterte spørsmålene samtidig.

For det andre vil det sannsynligvis ikke være snakk om et spesielt høyt antall saker. I en artikkel i Verdens Gang av 22.01.2017 fremgår det at det i 2016 ble fattet et rekordstort antall vedtak om tilbakekall da 65 personer mistet sitt norske statsborgerskap.² Totalt ble 137 norske statsborgerskap tilbakekalt i perioden 2012 til 2016. I svar på skriftlig spørsmål til kunnskaps- og integreringsminister Guri Melby av 26.03.2021 blir det opplyst at Utlendingsdirektoratet har tilbakekalt 144 statsborgerskap siden nytt regelverk trådte i kraft 15.01.2020.³ Det ble altså fattet 144 vedtak på i overkant av 15 måneder, men det må her ses hen til at saksbehandlingen av tilbakekallssaker da hadde vært stilt i bero i over to år, i påvente av en klargjøring om hvordan disse sakene skulle behandles. Det må også ses hen til at blant disse sakene finnes et ukjent, men trolig betydelig, antall saker der barn er involvert

² [UDI tilbakekalte rekordmange statsborgerskap i fjor – VG](#)

³ [Skriftlig spørsmål - stortinget.no](#)

og hvor departementet allerede foreslår en rett til nemndmøtebehandling med personlig fremmøte.

NOAS støtter derfor forslaget om at personer som får nemndmøtebehandling i sak om tilbakekall av statsborgerskap også skal få denne retten i spørsmålet om utvisning. Vi støtter imidlertid ikke at denne retten kun skal gjelde for personer med barn i Norge. NOAS mener et tilbakekall av norsk statsborgerskap med påfølgende utvisning er et så inngripende tiltak at det bør gis rett til nemndmøtebehandling av utvisningsspørsmålet i alle saker. Subsidiært mener vi en slik rett må gis til alle som har en sterk tilknytning til Norge. Eksempelvis kan dette gjøres ved å gi rett til nemndmøte til alle med familierelasjoner som gir grunnlag for familieinnvandring med hjemmel i utlendingslovens kapittel 6.

6.2 Dagens praksis i saker hvor UNEs avgjørelse er kjent ugyldig av en domstol

NOAS støtter forslaget om at det skal gjennomføres nemndmøte i saker der en domstol har avsagt dom om at et vedtak fra UNE kjennes ugyldig. Det er positivt at departementet fastslår at dette skal gjelde rettskraftige avgjørelser fra alle rettsinstanser, og at det ikke bare er avgjørelser fra Høyesterett som gir klageren en slik rett, slik dagens praksis i UNE tilsier. Dersom et vedtak fra UNE kjennes ugyldig i en domstol er dette en så klar indikasjon på at vedtaket ikke er holdbart, selv der ugyldighet kun skyldes saksbehandlingsfeil, at vi mener det normalt vil stride mot den allmenne rettsoppfatning om et nytt avslag fra UNE kan gis uten at saken behandles i nemnd.

Departementet bemerker at det ifølge UNEs interne retningslinjer skal være en ny nemndleder som behandler saken etter en rettskraftig dom på ugyldighet. Dette er et godt prinsipp, og NOAS anbefaler at dette tas inn i forslaget til ny § 16-9 i utlendingsforskriften.

NOAS mener videre det er positivt at det foreslås et likt krav i saker der det foreligger en ikke-rettskraftig dom. Om UNE velger å behandle en sak der det foreligger en dom som konkluderer med ugyldighet, men hvor dommen ikke ennå har blitt rettskraftig, vil det fremstå som urimelig dersom UNE kunne behandle saken uten nemnd når de er forpliktet til å bruke nemndbehandling der dommen er rettskraftig.

Vi støtter dessuten at et krav om nemndbehandling skal gjelde i saker der domstolen har fattet en prejudisiell avgjørelse som tilsier at et vedtak fra UNE er ugyldig.

At nemndbehandling ikke må gjennomføres i saker der nemndleder omgjør vedtaket til klagerens gunst er naturlig. NOAS kan videre se at det er hensiktsmessig med en unntakshjemmel dersom helt spesielle grunner tilsier at et nytt avslag kan gis i saker der en domstol har avgjort at UNEs vedtak er ugyldig. Det er imidlertid viktig at en slik unntaksadgang reserveres for, slik departementet omtaler det i høringsnotatet, *ekstraordinære tilfeller*. Et eksempel på slike tilfeller kan være, som departementet nevner i notatet, saker der hele grunnlaget for klagerens krav i domstolsbehandlingen er bortfalt grunnet endrede omstendigheter.

6.3. Tilfeller hvor UNEs avgjørelse har blitt kritisert av Sivilombudsmannen

NOAS støtter forslaget om at krav om nemndbehandling skal gjelde for saker der det er reist kritikk fra Sivilombudsmannen som tilsier at UNEs avgjørelse kan være ugyldig, under de samme vilkår som for saker der domstolen har kjent UNEs vedtak ugyldig.

7. Særskilt om muntlig høring av barn

Høringen lider av manglende utredning som følge av barns manglende medvirkning

Vi ønsker først å komme med noen generelle betraktninger om høring av barn og uttalelsene fra departementet i høringsnotatet.

Grunnloven § 104 og barnekonvensjonens artikkel 12 oppstiller at barnet har en rett til å bli hørt, i motsetning til en plikt. At barnet har en frihet i valget om å bli hørt eller ikke går i kjernen av barns rett til å bli hørt. Derfor er det viktig å sikre at barn kun høres dersom barnet ønsker det av egen vilje, og ikke etter faktisk eller opplevd tvang fra forvaltningen, foreldre eller advokater.

Av høringsnotatet er det uklart hvordan barns mulighet til å bli hørt muntlig av UNE skal utvides. At barn blir hørt i utlendingssaker er etter vårt syn sentralt for å opplyse saken så godt som mulig, og for at utlendingsforvaltningen skal kunne foreta gode vurderinger av hensynet til barnets beste.

NOAS stiller spørsmål ved om det foreligger et empirisk grunnlag for høringsnotatets antakelser om barns skyldfølelse og utnyttelse fra foreldrene. Ved utarbeidelsen av dette høringsnotatet har ikke barn i målgruppen fått anledning til å medvirke og belyse problemstillingene som tas opp. I mangelen av medvirkning her, bør barn få medvirke direkte i UDIs kommende utredning om høring av barn i utlendingssaker og da også få anledning til å kommentere disse problemstillingene.

Det må bemerkes at skyldfølelse også vil kunne forekomme når det er UDI som hører barnet ved ankomst eller når advokaten gjennomfører høringen fremfor UNE. Dersom bekymring for skyldfølelse begrunner at UNE ikke selv vil høre et barn ut fra et barnets beste-perspektiv, må det forstås dithen at barnet ikke skal høres i det hele tatt av noen aktører i prosessen. Det er god grunn til å stille spørsmål ved hvordan en skal skille mellom tilfellene hvor det finnes en slik risiko for skyldfølelse, og hvor det ikke finnes en slik risiko.

At barn risikerer å bli utnyttet av sine foreldre og påvirkes til å si hva foreldrene ønsker, kan skje. Men om det skal tas til inntekt for at barnet ikke skal høres muntlig av UNE bør det stilles spørsmål ved. Den samme problemstillingen vil i så fall oppstå også når det er advokaten eller andre som gjennomfører høringen. Samtidig vil representasjon av barnet ved foreldrene også begrense muligheten til å opplyse saken med riktig faktum.

Generelt er NOAS' erfaring i lengeværende barn-saker at foreldre i liten grad presser barna til å være med, og at de i liten grad instruerer barna i hva de skal si. NOAS har også erfart at det kan være vanskelig å skille mellom hva som er instruksjon i strid med barnets faktiske meninger og erfaringer og det som er «delte erfaringer» internt i familien om familiens situasjon. Ved å bruke den dialogiske samtalemotoden, evner barn som oftest godt å reflektere om det å bli hørt av UNE. Samtidig som metoden i noen få tilfeller har avslørt at barn egentlig ikke ønsker å bli hørt. Videre har vi erfart at barns eventuelle bekymringer for å møte hos UNE dempes etter å ha sett videoen om høring av barn på UNEs nettsider.

NOAS mener at bekymringer for barns eventuelle skyldfølelse og press best håndteres gjennom god informasjon og forberedelse av barnet og foreldre i forkant av en høring, en god metodisk høring av UNE, og en god oppfølging av barnet i etterkant av høringen, og når avgjørelsen kommer. Barns rett til å bli hørt skal heller ikke forstås slik at barnet skal avgjøre utfallet av saken.⁴ Forvaltningens samtalemotode er godt egnet til å komme under overflaten av barns utsagn og gjennom refleksjon få frem barnets synspunkter. I UNEs interne retningslinje om høring av barn IR-12 fremgår det at «*Formålet er ikke å kontrollere forklaringene til foreldre eller andre nærstående*» under pkt. 2.3. Advokater spiller en viktig rolle med å sikre at barn som deltar er de barna som selv ønsker dette.

Problemstillingene bør være gjenstand for UDIs kommende utredning om høring av barn i utlendingssaker, og utredningen må tilrettelegge for barns medvirkning og at barn selv blir hørt om denne problemstillingen.

Høringsnotatet reiser flere problemstillinger om i hvilke tilfeller barn bør høres muntlig av UNE. Som et utgangspunkt, er det viktig at forvaltningen er oppmerksom på at barn har andre forutsetninger enn voksne til å delta i en forvaltningsprosess. Det bør derfor være en lavere terskel for å høre barn enn voksne fordi en muntlig høring ofte i større grad kan sikre at saken er tilstrekkelig opplyst om forhold som gjelder barn.

I pkt. 5.3.2.1 trekker departementet frem tre særlige grunner for å begrunne at barns rett til å bli hørt ikke uten videre gir noen rett for barn til å uttale seg muntlig overfor UNE. Vi ønsker å komme med noen kommentarer til antakelsen om at barn og foreldre har felles interesser og når forvaltningen har lagt til grunn at det er til barnets beste å bli i Norge eller at barnets forelder ikke blir utvist.

NOAS mener det er god grunn til å stille spørsmål ved i hvilken grad foreldre i praksis representerer sine barns syn fremfor at det innhentes informasjon direkte fra barn. NOAS har erfart i lengeværende barn-saker og utvisningssaker at barn søker å beskytte sine foreldre og skåne dem i en vanskelig livssituasjon ved å holde tilbake informasjon fra foreldrene sine om ulike forhold knyttet til barnet. Vi har også erfart tilfeller hvor det senere fremkommer opplysninger om omsorgssvikt. Det er altså ikke gitt at foreldre er i stand eller villig til å representere sin barn, og det er ikke alltid mulig for forvaltningen å vite om dette er tilfelle dersom de selv ikke hører barna.

⁴ Sandberg (2020) «Barns rett til å bli hørt», i *Barnekonvensjonen – barns rettigheter i Norge*, s. 124.

Samtidig kan det være gode grunner for UNE til å høre barn også i tilfeller hvor det er lagt til grunn at det er til barnets beste å bli i Norge. I lengeværende barn-saker veies hensynet til barnets beste opp mot innvandringsregulerende hensyn. Da er det viktig ikke bare å avklare hvor tungtveiende innvandringsregulerende hensyn er, men også hvor tungtveiende hensynet til barnets beste er. Ved å høre barn direkte vil man kunne få bedre innsikt inn i barnets liv enn om man lener seg på indirekte representasjon fra foreldre. Ved å høre barn direkte, vil forvaltningen minske risikoen for saksbehandlingsfeil.

Angående terskelen «forventes å komme med sentral eller avgjørende informasjon» for muntlig høring av barn, mener NOAS at dette er umulig å vite før høring av barn har blitt gjennomført, med mindre man allerede besitter opplysninger. NOAS etterspør en redegjørelse av hvordan dette vurderes av UNE i praksis. Vi ser at høring av barn oftest skjer når problemstillinger er delvis belyst fra før av eller godt belyst. Vi er bekymret for at terskelen fører til at forhold som ikke er kjent i mindre grad vil komme frem ved en slik terskel.

NOAS har erfart at det finnes tilfeller i saker om familieinnvandring og utvisning hvor UDI ikke har opplyst saken tilstrekkelig med tanke på høring av barn. I slike tilfeller er det nødvendig å sikre at barnet får mulighet til å bli hørt av UNE. NOAS har erfart at det ikke alltid er tilfellet at UNE i slike tilfeller har sikret dette.

Barnets rett til å bli hørt etter barnekonvensjonens artikkel 12 omhandler ikke bare retten til å bli hørt, men også hvordan høringen skal gjennomføres. Barnet står fritt til å avslå en invitasjon til å bli hørt direkte av UNE og for eksempel heller velge at advokaten skal gjennomføre samtalen. Når fritt rettsråd kun gis når høringen av barnet gjennomføres av UNE, vil det tilsi at fritt rettsråd ikke innvilges når barnet avslår en slik invitasjon og heller velger å bli hørt av sin advokat. NOAS anbefaler at fritt rettsråd også innvilges i tilfeller hvor barnet ved slike invitasjoner heller velger å bli hørt av sin advokat. Hvis fritt rettsråd ikke innvilges i slike tilfeller, vil barn som utøver sin valgfrihet til ikke å bli hørt av UNE risikere en svekkelse av sin rettsikkerhet. Ved godtgjøring vil advokater i større grad kunne gjennomføre sin egen høring av barn fremfor å lene seg på foreldrenes synspunkter om egne barn, dersom barnet ønsker å bli hørt av advokaten.

NOAS ønsker også å kommentere kompetansen til nemndledere og advokater når det gjelder høring av barn i praksis.

UNE har gjennomført et større kompetanseløft de siste årene når det gjelder høring av barn. NOAS er imidlertid bekymret for hvilken effekt kompetanseløftet vil ha i praksis. I dag er det ikke dedikerte nemndledere som gjennomfører høring av barn, men noe alle nemndledere gjennomfører. Selv om alle har blitt kurset, får ikke alle nemndlederne den mengdetreningen som kreves for å besitte og vedlike nødvendig kompetanse. Det bør derfor etableres en utvalgt gruppe med nemndledere som gjennomfører høring av barn. Med videooverføringsteknologien tilgjengelig i barnerommet i UNEs lokaler, er det ikke nødvendig at sakens beslutningstaker er den samme som hører barnet.

Evalueringen fra Oxford Research fra 2012 om advokatordningen påpekte den manglende barnefaglige kompetansen hos advokater. NOAS anbefaler derfor at advokater som inngås i advokatordningen må sikres nødvendig barnefaglig kompetanse, inkludert høring av barn.

7.1 Særlig om direkte høring av barn i utvisningssaker som gjelder en forelder

NOAS mener det er særdeles viktig at barn blir gitt tilbud om å bli hørt i saker der en av foreldrene vurderes utvist. En utvisning, og påfølgende adskillelse over potensielt svært lange perioder, er svært dramatisk for et barn, og vil være så inngripende at vi mener det er åpenbart at barn som en klar hovedregel bør høres i slike tilfeller. Vi viser i den sammenheng til rapporten «*Barnets beste i utvisningssaker*»,⁵ utgitt av Redd Barna og NOAS i 2020, hvor dette spørsmålet gis en mer utførlig behandling.

NOAS mener for øvrig det er positivt at spørsmålet om høring av barn i utvisningssaker nå skal utredes på oppdrag fra UDI. Vi stiller oss også her til disposisjon om det er ønskelig med innspill i forbindelse med en slik prosess.

7.2 Rett til fritt rettsråd ved saksforberedende samtaler

NOAS støtter forslaget om at det innføres rett til fritt rettsråd i saker der det gjennomføres saksforberedende samtale med barn. Vi merker oss imidlertid at den samme retten ikke er foreslått for gjennomføring av nemndmøter. NOAS er ikke nødvendigvis enig i departementets vurdering av at saksforberedende samtaler ofte vil egne seg bedre for samtaler med barn enn et nemndmøte. Tilbakemeldingen NOAS fikk fra barn da barn ble hørt i ordinære nemndmøterom, var at antallet mennesker i selve rommet var det som var mest skummelt. Denne utfordringen har nå i stor grad blitt løst ved live videooverføring fra barnerommet til nemndmøterommet hvor nemndmedlemmene og saksbehandler sitter. Slik situasjonen er i dag høres barn i samme rom uavhengig av om det er saksforberedende samtale eller et nemndmøte. Uavhengig av om det er en samtale eller nemndmøte får barnet informasjon om at formålet med samtalen er innhenting av opplysninger før det skal tas en avgjørelse. Dersom UNE er i tvil om hvilken situasjon som er best ut fra en barnets beste vurdering, bør spørsmålet forelegges det aktuelle barnet. UNE har laget gode videoer som gjør det mulig å ha gode samtaler med barn om dette.

NOAS anbefaler derfor at retten til fritt rettsråd, i tillegg til for saksforbedrende samtaler, også gis der samtalene finner sted i nemndmøter og i tilfeller der det er advokaten som gjennomfører høringen.

⁵ [NOAS Barnets-beste_rapport_WEB.pdf](#)

7.3 Saker hvor det er interessekonflikter mellom barn og foreldre

NOAS mener det er positivt at departementet foreslår at det som en hovedregel skal gis tilbud til barn om saksforberedende samtale eller personlig fremmøte i nemndmøte, dersom det kan være vesentlige interessekonflikter mellom barnet og barnets foreldre. Vi mener imidlertid det bør være en rett til samtale eller nemndmøte i slike tilfeller, og vi anbefaler derfor at bestemmelsen fastslår at slikt tilbud *skal* gis der slike interessekonflikter finnes. Det er videre viktig at terskelen ikke settes for høyt i slike saker, og vi foreslår at det er tilstrekkelig med «*interessekonflikter*», uten at de nødvendigvis defineres som »*vesentlige*».

Vi vil for øvrig bemerke at den foreslåtte ordlyden i forskriften § 16-12 femte ledd i seg selv kan forstås slik at høring av barn i saksforberedende samtale eller nemndmøte kun skal gjennomføres i tilfeller hvor det foreligger interessekonflikter mellom barn og foreldre. NOAS regner det som åpenbart at dette ikke er departementets intensjon, men vi foreslår å endre ordlyden slik at det kommer klarere frem at denne bestemmelsen kommer i tillegg til de generelle reglene om høring av barn i klagebehandlingen:

Dersom det kan være interessekonflikter mellom barnet og barnets foreldre skal det gis tilbud til barn om saksforberedende samtale eller personlig fremmøte i nemndmøte.

7.4 Saker som gjelder enslige mindreårige

NOAS støtter forslaget om at det som hovedregel skal gis rett til personlig fremmøte i saker hvor en enslig mindreårig er gitt en tidsbegrenset tillatelse med hjemmel i utlendingsforskriften § 8-8.

7.5 Fritt rettsråd i saker om utvisning som berører barn

NOAS støtter forslaget om rett til tre ekstra timer fritt rettsråd i klageomgangen i utvisningssaker som gjelder brudd på utlendingsloven, og hvor utlendingen har barn i Norge med oppholdstillatelse eller norsk statsborgerskap.

8 Kontradiksjon i UNE

Det er positivt at det foreslås noen endringer vedrørende kontradiksjon i forbindelse med nemndmøter, men NOAS reagerer på at utvalgets forslag om en generell styrking av kontradiksjonen i klagebehandlingen ikke er fulgt opp

Mangel på kontradiksjon har vært en av de viktigste ankepunktene mot UNE, både fra NOAS og andre relevante aktører. Det må understrekes at dette selvfølgelig ikke gjelder i alle saker, men vi ser likevel for mange saker som blir avgjort uten at hensynet til kontradiksjon er tilstrekkelig ivaretatt. Dette gjelder blant annet saker der vedtak fra UNE er begrunnet, helt eller delvis, med forhold som klagere ikke har forutsetninger for å uttale seg om. I vår rettshjelp har vi blant annet sett manglende kontradiksjon utspille seg på følgende måter:

- Avslag i UNE er begrunnet med forhold som ikke var en del av vedtaket i UDI
 - I en sak ble en irakisk søker henvist til internflukt fordi vedkommende var ansett vernet mot retur til hjemstedet. UNE mente derimot at retur til hjemstedet var mulig, men avsto fordi de mente forholdene for kristne på hjemstedet ikke var tilstrekkelig alvorlige til å gi beskyttelse (det ble senere gitt opphold etter omgjøringsbegjæring fra NOAS)
 - I en lang rekke saker er det ikke stilt spørsmål ved troverdigheten i vedtak fra UDI, mens UNE avslår på grunn av manglende troverdighet
- Asylsøker/fullmektig får ikke innsyn i en del av dokumentasjonen som vektlegges i avslaget:
 - Nemndmedlemmer får utdelt landrapporter som utlendingen ikke har innsyn i, for eksempel med den begrunnelse at de er innhentet fra andre lands landinformasjonsenheter under forutsetning av at de ikke offentliggjøres
 - Utlendingen får heller ikke informasjon om hvilke dommer nemndleder og saksbehandler forelegger nemndmedlemmer som bakgrunnsinformasjon
- Rapporter og dokumentasjon innhentet fra norske ambassader i utlandet som utlendingen og advokaten nektes innsyn i, da dette karakteriseres som interne dokumenter
- Det fremlegges verifiseringsrapporter i nemndmøte som verken utlendingen eller fullmektig kjenner til fra før, og som da i svært liten grad kan imøtegå
- NOAS har opplevd å bli innkalt til nemndmøte som er avgrenset til politisk aktivitet i Norge, og hvor det først i vedtaket kom frem at oppgitt nasjonalitet ikke ble lagt til grunn. Dette gjaldt en person som hadde vært i Norge i flere år, hvor statsborgerskapet aldri tidligere hadde vært bestridt.

Når et endelig avslag i en asylsak på denne måten baserer seg på forhold som det ikke har vært mulig for utlendingen å imøtegå, svekker det ikke bare den enkeltes rettssikkerhet. Det vil i mange tilfeller gjøre det vanskeligere å fatte et korrekt vedtak fordi viktige opplysninger ikke kommer frem, eller misforståelser ikke blir oppklart. Dette er særlig alvorlig på et saksområde hvor konsekvensene av et uriktig vedtak i verste fall kan være fatale.

NOAS vil bemerke at det selvfølgelig vil finnes saker der UNE må ta stiling til forhold som ikke er omtalt i UDIs vedtak. Det kan dukke opp nye forhold, eller det kan kastes nytt lys over tidligere omtalte forhold. Opplysninger kan tilkomme underveis som gjør at det er grunn til å stille spørsmål ved troverdigheten der dette ikke har vært et tema i første vedtak. I slike tilfeller kan det være nødvendig at klageorganet legger vekt på, eller i det minste inkluderer i drøftelsen, forhold som ikke var kjent for UDI. Om et slikt forhold oppstår er det imidlertid av stor betydning at utlendingen eller fullmektig blir varslet om dette. Vedkommende må få en reell mulighet til å uttale seg, enten skriftlig, eller ved å forberede seg før et eventuelt nemndmøte. Dette vil også kunne gjøres ved å avholde et behandlingsmøte underveis i prosessen.

Særdomsutvalget gikk inn for å innføre regler som forsterker kontradiksjonskravet i UNEs saksbehandling. NOAS støttet utvalgets intensjon om tydelig å lovfeste kriterier som forhindrer at utlendinger får vedtak som er basert på grunnlag vedkommende ikke er kjent

med fra før. Vi er skuffet over at departementet ikke følger opp det konkrete forslaget fra utvalget.

Departementet viser i høringsnotatet til UNEs rutinebeskrivelse fra 2. juli 2020 (RB-16) hvor det fremgår at det i forkant av et nemndmøte med personlig fremmøte, som hovedregel skal sendes ut informasjon til klageren eller klagerens prosessfullmektig om hva som er hovedtemaer i saken. Det er positivt at dette foreslås forskriftsfestes. Det samme er forskriftsfesting av at rapporter eller vurderinger som er utarbeidet av Landinfo i anledning den konkrete saken, som hovedregel skal fremlegges.

NOAS mener imidlertid at dette ikke er tilstrekkelig. For det første mener NOAS det er så viktig at parten har anledning til å imøtegå grunnlaget for en negativ avgjørelse, at det bør foreligge en *rett* til å være kjent med hva som er vurderingstemaene i saken. Dette bør således ikke være formulert som en hovedregel, men et absolutt krav. Dernest må det bemerkes at det departementet her omtaler er saker som skal behandles i nemndmøte med personlig fremmøte. Dette betyr igjen at saker som ikke blir behandlet i nemndmøte, eller hvor det ikke gis rett til personlig fremmøte, ikke er omfattet. I 2020 utgjorde de to sistnevnte kategoriene 94 % av det totale antallet asylsaker.

NOAS trenger neppe å minne om at kontradiksjonsprinsippet gjelder i alle typer saker. At saker som ikke blir vurdert som egnet for nemndbehandling avgjøres med grunnlag som klageren ikke er kjent med, er ikke akseptabelt. Manglende mulighet til blant annet å oppklare misforståelser, fordi det ikke er kjent at troverdighet er en potensiell avslagsgrunn, kan føre til at saker ikke blir behandlet i nemnd fordi UNE ikke mottar relevant informasjon. En slik mangel på kontradiksjon vil dessuten svært ofte innebære at den enkelte klager oppfatter behandlingen av egen sak som lite rettssikker og objektiv. Dette gir igjen grunnlag for flere omgjøringsbegjæringer og saker for domstolen.

Ved å forbedre kontradiksjonsadgangen vil UNEs avgjørelser få større legitimitet, både generelt og hos utlendingen selv. De samme hensynene overfor utlendingen som nevnt under punktet om behandlingsform vil gjøre seg gjeldende her. Om kontradiksjonsadgangen sikres vil det for den enkelte søker normalt være enklere å akseptere myndighetenes vurdering av saken.

9 Forhåndsavgrensning av tema for nemndmøtet

Forhåndsavgrensning kan være et egnet virkemiddel, men må ikke svekke den enkeltes rettssikkerhet

Departementet foreslår at nemndmøter kan begrenses til «*de spørsmål i saken som det er vesentlig tvil om.*». Dette er noe NOAS har argumentert for i lang tid, og er også utgangspunktet for saksbehandlingen i Danmark hvor nemndmøtene i Flyktingenævnet etter det NOAS har fått opplyst sjelden varer i mer enn to timer. Vi har fått opplyst fra både advokater og representanter for danske utlendingsmyndigheter at dette generelt anses som tilstrekkelig med tid, nettopp fordi spørsmålene som skal behandles er avklart på forhånd.

En viktig forutsetning for vår støtte til en mer spisset nemndmøtebehandling har vært at det kan gi rom til at flere saker kan behandles i nemnd med personlig fremmøte. Departementet har dessverre ikke fulgt opp særdomstolsutvalgets anbefaling om en økt bruk av muntlighet, selv om de enkelte endringene for spesifikke grupper trolig vil føre til at antallet nemndmøter med personlig fremmøte vil øke noe.

NOAS vil likevel, under noe tvil, støtte forslaget om en økt adgang til å begrense behandlingstemaet i et nemndmøte da vi ser at det kan ha positive konsekvenser. Dette gjelder både for ressursbruken, men også potensielt for kontradiksjon ved at det blir klarere hvilke temaer som er gjenstand for behandling i møtet. Det er i den sammenheng svært viktig at dette gjøres på en måte som ikke svekker den enkeltes rettssikkerhet. Forhold som kan styrke klagerens sak må ikke avgrenses på en slik måte at begrunnelser i vedtaket er basert på momenter som ikke ble behandlet i møtet. Det må videre gis anledning til å utvide rammene for et nemndmøte om dette blir nødvendig basert på informasjon som kommer frem underveis i møtet.

NOAS takker for anledningen til å delta i høringsrunden, og vi er tilgjengelige for ytterligere kommentarer om dette skulle være ønskelig.

Med vennlig hilsen
Norsk Organisasjon for Asylsøkere

Pål Nesse
generalsekretær

Andreas Furuseth
juridisk seniorrådgiver