



26 OKT 2012

Advokatforeningen

Justis - og beredskapsdepartementet
postboks 8005 Dep.
0030 Oslo

Også sendt pr. e-post: nina.mork@jd.dep.no

Deres ref.:
201205087-/BVE

Dok. nr.: 144325

Saksbehandler: Trude Molvik
tm@advokatforeningen.no
T +47 22035046

24.10.2012

Høringsuttalelse — forslag til endring i utlendingsforskriften — 15 månedersregel for saksbehandlingen i Utlendingsnemnda (UNE)

1. Innledning

Vi viser til departementets høringsbrev av 07.09.2012 vedrørende ovennevnte høring.

Det er en prioritert oppgave for Advokatforeningen å drive rettspolitisk arbeid gjennom høringsuttalelser. Advokatforeningen har derfor en rekke lovutvalg inndelt etter fagområder. I våre lovutvalg sitter advokater med særskilte kunnskaper innenfor det aktuelle fagfelt og hvert lovutvalg består av advokater med ulik erfaringsbakgrunn og kompetanse innenfor fagområdet. Arbeidet i lovutvalgene er frivillig og ulønnet.

Advokatforeningen ser det som sin oppgave å være en uavhengig høringsinstans med fokus på rettssikkerhet og på kvaliteten av den foreslåtte lovgivningen.

I saker som angår advokaters rammevilkår vil imidlertid regelendringen også bli vurdert opp mot advokatbransjens interesser. Det vil i disse tilfellene bli opplyst at vi uttaler oss som en berørt bransjeorganisasjon og ikke som et uavhengig ekspertorgan. Årsaken til at vi sonder mellom disse rollene er at vi ønsker å opprettholde og videreutvikle den troverdighet Advokatforeningen har som et uavhengig og upolitisk ekspertorgan i lovgivningsprosessen.

I den foreliggende sak uttaler Advokatforeningen seg som ekspertorgan. Saken er forelagt lovutvalget for asyl og utlendingsrett. Lovutvalget består av Bente Mostad Tjugum (Leder), Halvor Frihagen, Per-Erik Gåskjenn, Preben Henriksen, Brynjulf Risnes og Cecilie Elisabeth Schjotvet

Advokatforeningen avgir følgende høringsuttalelse:

Høringsforslaget gjelder en ny 15-månedersregel, i tillegg til 15-månedersregelen som allerede gjelder i asylsaker som blir liggende uten vedtak i UDI. Formålet er å sikre at saker som omfatter familier med barn blir behandlet raskere i UNE og således også får totalt sett en raskere saksbehandlingstid. Ettersom UNE i flertallet av saker som de har til behandling opprettholder UDIs avslag, antas også at forslaget, om det får virkning etter intensjonen, vil innebære at barnefamiliers saker blir behandlet raskere, slik at barn i mindre grad opparbeider tilknytning til riket under saksbehandlingen, og at barn sjeldnere vil gis oppholdstillatelse på dette grunnlaget

under ul § 38. Videre antas at det også er et formål med forslaget å sikre at barn som opparbeider tilknytning til riket på grunn av treg saksbehandling i UNE, gis oppholdstillatelse.

Advokatforeningen er positiv til forslagets intensjon, men har en del forslag til endringer slik at regelen vil kunne fungere bedre.

2. Merknader til selve forslaget

Det påpekes innledningsvis at Advokatforeningen synes 15 måneder er en lang saksbehandlingstid. Et klart flertall av klagesakene i UNE behandles på kortere tid, og de sakene som tar lenger tid, vil være unntatt fra ordningen etter reglene som er foreslått, nemlig saker der det er nødvendig med verifikasjoner knyttet til identitet. Gjennomsnittlig saksbehandlingstid er 11 måneder. Det må legges til grunn at UNE allerede prioriterer saker som gjelder barn og at disse sakene derfor heller vil ha kortere saksbehandlingstid enn gjennomsnittet. Videre gjelder gjeldende 15-månedesregel UDIs saksbehandling der det er en serie saksbehandlingsoperasjoner som skal gjennomføres. I UDI skal saken registreres, forberedes, opplyses, asylintervju skal gjennomføres med videre. Når saken kommer til UNE, vil i de aller fleste saker all forberedelse være gjort, og gjennom UDIs informasjonsinnhenting samt klage fra utlendingen vil saken ved ankomst UNE i de fleste tilfeller være ferdig opplyst.

Etter Advokatforeningens erfaring er det kun i et lite antall saker det gjennomføres verifikasjoner i UNE. Det anføres derfor at UNE, gjennom å prioritere saksmengden annerledes, bør kunne behandle flertallet av sakene som omfatter barn på betydelig kortere tid enn UDI. Advokatforeningen ber derfor departementet vurdere om grensen bør settes til et kortere tidsrom enn 15 måneder.

Advokatforeningen ser som en alvorlig mangel ved forslaget at enslige mindreårige asylsøkere ikke er omfattet av forslaget. Enslige barn er i større grad sårbare enn barn som er i følge med sine foreldre. Det antas at andelen enslige mindreårige asylsøkere som har klagesak i UNE, er begrenset, og at det i mange av klagesakene vil være tvil rundt barnets alder. Det må likevel legges til grunn at barn som får tillatelse som ikke kan fornyes, og som klager på dette, vil kunne omfattes.

Høringsbrevet nevner for øvrig ikke barn som kommer i følge med voksne som ikke er deres foreldre. Det antas at barn som kommer sammen med fosterforeldre eller andre slektninger også bør omfattes av forslaget.

Forslaget nevner heller ikke hvordan saker som blir omfattet av berostillelse skal behandles. Saker som berostilles i påvente av rettslige eller faktiske avklaringer vil være en gruppe saker som i høy grad kan forventes å gå ut over en saksbehandlingstid på 15 måneder. Ut fra formålet om å sikre at saksbehandlingstiden går ned vil det ikke være naturlig å la berostilte saker omfattes av regelen. På den annen side, ut fra hensynet til barnets behov for en avklaring av sin fremtidige livssituasjon, som vil være like tungtveiende når saken berostilles som når andre årsaker fører til lang saksbehandlingstid, bør sakene omfattes av regelen. Advokatforeningen mener at barnets beste her bør være det grunnleggende hensyn, slik at sakene omfattes av regelen.

Advokatforeningen påpeker videre at det ikke kan sees at høringsnotatet nevner situasjonen der en familie i klageomgangen ikke er gitt utsatt iverksettelse. Dette er på grunn av forordningens tidsfrister lite aktuelt i Dublinsaker, men kan være aktuelt i saker som blir behandlet som åpenbart grunnløse. Dette er saker som oftest vil være enkle og raskt avklart. Det anføres

imidlertid at også i saker der asylsøknaden er ansett som åpenbart grunnløs, familien fortsatt er i riket og saksbehandlingen er trukket ut bør, hensynet til barnets beste slå gjennom.

Forslaget gjelder kun saksbehandlingstid i UNE. En asylsak vil vanligvis vurderes tre ganger; i forbindelse med UDIs vedtak, ved UDIs behandling av klagen og ved UNEs behandling av klagen. For barn som lever i uavklart situasjon er det den totale saksbehandlingstiden som er av betydning. Slik forslaget fremstår, vil en sak som ville kunne omfattes av begge 15-månedersreglene likevel kunne bli opp mot tre år gammel uten at de kommer til anvendelse, nemlig om UDI bruker 14 måneder, postgang og klagefrist er en måned på klagers hånd, deretter 4 måneder klagebehandling i UDI og ytterligere 14 måneder i UNE. Det er en svært lang periode i et barns liv. Advokatforeningen ber derfor departementet om også å se på en regel som gjelder den totale saksbehandlingstiden i hele utlendingsforvaltningen under ett.

Formålet med den foreslåtte regelen er å sikre barnets rettigheter. Advokatforeningen kan derfor ikke støtte den serien unntak som er begrunnet i foreldrenes forhold. Det gjelder som et prinsipp at barn ikke skal lastes for sine foreldres handlinger. Advokatforeningen ser likevel at det kan føre til store problemer med trenering og saksflyt om regelen også skal gjelde i tilfeller der familien kan lastes for forlenget saksbehandlingstid. Unntakene fra regelen bør imidlertid begrenses til disse forhold. Advokatforeningen påpeker videre at det ikke kan ansees som trenering av saken om det frem mot vedtakstidspunktet sendes inn nye opplysninger, så lenge opplysningene sendes inn så snart klager har mulighet til dette. Dette kan gjelde både dokumentasjon fra hjemlandet som det har tatt tid å fremskaffe, og opplysninger som skyldes endringer i klagerens situasjon, for eksempel knyttet til helse eller barnevern.

Advokatforeningen erkjenner at myndighetene har et behov for å sikre at identiteten til utlendinger som gis oppholdstillatelse i Norge, er kjent, og støtter forslaget om at de som ved vedtakstidspunktet ikke har fremlagt identitetsdokumenter, og som anses å ha mulighet til å gjøre det, gis begrenset tillatelse. Det påpekes imidlertid at dette fører til forlenget tid på mottak og forsinket integrering i samfunnet. Det innebærer også at familier som er i ferd med integrering i arbeidsmarkedet, deretter må forlate arbeid og annen integreringsfremmende aktivitet når de gis ordinær oppholdstillatelse som innebærer rett og plikt til introduksjonsordning. Advokatforeningen mener derfor at de som gis begrenset tillatelse bør gis rett og plikt til introduksjonsordning så snart som mulig for å fremme integreringen i det norske samfunnet, subsidiært at introduksjonsordningen organiseres slik at man kan opprettholde tilknytningen til arbeidslivet.

Advokatforeningen mener videre, ut fra prinsippet om at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn, og prinsippet om at barn ikke skal lastes for sine foreldres handlinger, at unntakene fra 15-månedersregelen kun gis virkning i situasjoner der foreldrenes eller omsorgspersonenes handlinger reelt har forsinket saksbehandlingsprosessen. En serie av unntakene fra gjeldende 15-månedersregel kan komme til å ramme barn urimelig hardt. Det er etter Advokatforeningens erfaring stor forskjell på asylmottakenes praksis med hensyn til når en person meldes forsvunnet fra mottak, og i hvilken grad personen faktisk er forsvunnet. Noen mottak godtar at en person som er reist til nærmeste storby for å søke jobb, telefonisk ringer og søker forlenget permisjon, men andre anser dette som forsvinning, selv om de er i jevnlig kontakt med personen. Det kan ikke sees at det i disse tilfellene er grunnlag for å løfte familien ut av 15-månedersregelen, dersom barnet har vært på kjent adresse hele tiden.

Advokatforeningen mener videre, spesielt i lys av prinsippet om at barn ikke skal lastes for sine foreldres handlinger, at det rammer barna uforholdsmessig hardt når ethvert forhold omfattes av

utlendingsloven § 66, uavhengig av forholdsmessighet, automatisk og uten skjønn fører til utelukkelse fra 15-månedersregelen. Dette vil omfatte både mindre fartsgrenseoverskridelser og andre forhold som ikke kan sies å utgjøre alvorlige trusler mot rikets sikkerhet. Advokatforeningen er også skeptisk til at forhold knyttet til uriktige opplysninger i utlendingssaken som er erkjent og avklart på et tidlig tidspunkt i saken, så som opplysninger om reiserute, skal få slike konsekvenser for barnet.

Dersom departementet finner å opprettholde disse unntakene, anføres at det må åpnes for å gi tillatelse likevel, ut fra hensynet til barnets beste, for å unngå urimelige resultater.

Advokatforeningen ser som både et reelt og et prinsipielt problem at regelen underlegges forvaltningens frie skjønn. Regelen vil kun anvendes av UNE, som i sin saksbehandling ikke kan instrueres av departementet, og i det frie forvaltningsskjønn ikke kan instrueres av domstolene. Det er et prinsipielt problem at et forvaltningsorgan utøver skjønn som verken står under rettslig eller politisk kontroll. Spesielt gjelder dette på et område som er så vidt politisk som dette. Videre er regelen preget av en lang serie unntak, der forvaltningen ikke har adgang etter et konkret skjønn til å inkludere en familie under regelen. Det er grunn til å tro at dette kan føre til urimelige resultater. Advokatforeningen mener i utgangspunktet at regelen bør utformes som et rettsanvendelsesskjønn som kan overprøves av domstolene.

Vennlig hilsen



Erik Keiserud
leder



Merete Smith
generalsekretær