



Justis- og Politidepartementet
Innvandringsavdelingen
Postboks 8005 Dep.
0030 Oslo

04 OKT 2011

Deres ref.: 201101409- /AKB Vår ref.: 2011/iqa Dato: 27.09.2011

Høring- NOU 2010:12 Ny klageordning for utlendingssaker

Vi viser til Justis- og politidepartementets høringsbrev av 16.mai 2011, og takker for anledningen til å gi våre kommentarer.

Innledning

Norsk Folkehjelp synes i utgangspunktet at det er positivt og viktig at organisering av klagesaksbehandlingen i utlendingssaker gjennomgås. Vi synes det er viktig at en gjennomgang gjøres av systemet, for å sikre rettsikkerhet for søkerne og for å styrke systemets legitimitet. Vi er imidlertid bekymret over at hensynet til politisk styring får en såpass overordnet plass.

Videre stiller vi oss spørrende til utvalgets deling av sakstyper. Det er riktignok hensiktsmessig å operere med silingsmekanisme, men delingen mellom ulike sakstyper, der klageorganet skal være avskåret fra å behandle enkelte sakstyper og problemstillinger i nemnd, virker rigid. Utlendingsfeltet er et område med mange nyanser og overlappende problemstillinger, og det er ikke naturlig å skille så skarpt mellom sakstyper som utvalget legger opp til.

Vi ønsker også å benytte oss av muligheten til å kommentere et par moment som kanskje er noe utenfor utvalgets mandat men som vi mener er sentrale punkt i gjennomgangen av klageordningen.

- Nemndleders kompetanse

Utvalget ser i høringen spesifikt på rollene til de ulike instansene i klageprosessen, herunder, nemndmedlemmer og direktøren. Det er imidlertid ingen gjennomgang av nemndleders rolle eller kompetansekrav. Nemndleders kompetanse på spesifikke områder innenfor utlendingsfeltet er ofte avgjørende i nemndsmøte der kompetansen til andre nemndsmedlemmer varierer. De formelle kompetansekravene til nemndleder står oppført i §77 i Utlendingsloven. I høringen legges det videre til grunn at hovedtyngden av den relevante fagkompetansen vil ligge hos de ansatte beslutningstakere (nemndledere og sekretariatet), og vil på en tilfredsstillende måte bli dekket av disse. Norsk Folkehjelp



mener at nemndledere besitter særskilt makt og ansvar. Tilbakemeldinger fra nemndsmedlemmer med flyktningrettslig kompetanse har pekt på gap i grunnleggende flyktningfaglig kompetanse hos nemndleder. Dette er ikke forsvarlig, da nemndleders påvirkning på nemndsmøte ikke er ubetydelig, og der beslutningen får særskilt store konsekvenser for klager.

Vi mener at det formelle dommerkravet i §77 ikke er tilstrekkelig for å imøtekomme kravet om rettssikker behandling av disse sakene. Flyktningrettslig kompetanse bør være et formelt krav i tillegg til kriteriene i §77.

- Organisasjonskultur

Hvordan en organisasjon ivaretar sitt mandat handler ikke bare om strukturelle og funksjonelle aspekter ved organisasjonens virke. Ved en omorganisering vil de “usynlige” strukturene og den uformelle samhandlingen mellom de ulike aktørene, være en vel så viktig side ved utøvelsen av arbeidsoppgavene. Dette momentet er av særskilt betydning når det gjelder organisasjonens legitimitet, profesjonalitet og søkers rettsikkerhet. Vi har ved flere anledninger mottatt tilbakemeldinger fra nemndsmedlemmer som gir inntrykk av at saker nærmest har vært “ferdigbehandlet” når de har møtt opp til nemndsmøte. Utsagn som at saken er “åpenbar” før saken behandles er med på å legge uheldige og uakseptable føringer på saksbehandlingen. Hvordan slik “ukultur” skal fanges opp og forhindres, bør være med i diskusjonen om ny organisering.

Asylsaksbehandling

Norsk Folkehjelp er positive til at utvalget legger opp til at flere asylsaker skal behandles i nemndsmøte med klager tilstede. Statistikken viser at de fleste saker avgjøres av nemndleder alene, noe som er med på å svekke klagerens mulighet til å få belyst saken på en tilfredsstillende måte. Vi setter imidlertid spørsmålsteget ved utvalgets forslag til måten utvelgelse av saker til nemndbehandling skal skje.

Utvalget legger i hovedsak opp til en ordning hvor bare søkere som har fått utsatt iverksettelse skal ha rett til nemndbehandling. Vi er enig i at det ikke nødvendigvis er et like stort behov for nemndsmøte i de tilfellene hvor vilkårene for å omgjøre UDI s vedtak åpenbart er til stede, eller ved helt åpenbare grunnløse saker, som f eks arbeidssøkere.

- Norsk Folkehjelp støtter utvalgets forslag om at det som en hovedregel skal avholdes nemndsmøte der klagers forklaring ikke legges til grunn. Vi kan imidlertid ikke støtte utvalgets forslag om at nemndbehandling er utelukket der klagers forklaring legges til grunn. Vi er enige i at behovet for nemndbehandling er særlig stort i saker hvor klagers forklaring ikke legges til grunn, men vi er ikke enig i at det ikke skal være behov for nemndbehandling i *noen* saker hvor forklaringen legges til grunn.



Dublin-saker er nevnt som et eksempel på tilfeller hvor vedtak kan iverksettes før klagebehandling, og hvor det derfor ikke vil være aktuelt med nemndbehandling. Norsk Folkehjelp er enig i at det i de aller fleste saker vil være lite hensiktsmessig å bruke ressurser på å behandle en Dublin-sak i nemndmøte. Samtidig viser dommen fra Den europeiske menneskerettsdomstolen at overføring til et annet land kan medføre menneskerettsbrudd (jfr dommen *M.S.S. v. Belgium and Greece*). Norge gjennomførte returer til Hellas i samme periode, og må derfor også anses å ha brutt sine internasjonale forpliktelser.

- Norsk Folkehjelp mener at det må finnes muligheter til å behandle saker i nemndmøte, når vedtak om å returnere en asylsøker etter Dublin forordningen kan medføre brudd på internasjonale forpliktelser.

Som et resultat av utvalgets deling av klagesaksbehandlingen, er det fra utvalgets side konkludert med at oppholdssaker kun skal behandles i Utlendingsklageavdelingen, og at det ikke skal avholdes nemndmøte i disse sakene. Norsk Folkehjelp deler utvalgets oppfatning av at asylsaker er i en særstilling både når det gjelder bevis og konsekvenser av vedtak. Som utvalget imidlertid bemerker, kan også andre saker som utvisning og familieinnvandring ha spesielt stor velferdsmessig betydning. Hensynet til både de involvertes rettssikkerhet og legitimiteten til klageorganet tilsier at det bør være en mulighet for at slike saker kan behandles i nemnd med klager tilstede.

Flyktningnemndas saksbehandling

Norsk Folkehjelp mener det er særdeles viktig at nemndmedlemmer får tilstrekkelig tid til å forberede seg før et nemndsmøte. At nemndmedlemmene er godt forberedt til nemndmøtene er helt avgjørende for at klagerens rettsikkerhet skal anses ivaretatt.

Vi har fått tilbakemeldinger fra nemndsmedlemmer som er utnevnt av oss at det ofte blir gitt for kort tid til å forberede seg til nemndsmøte, og at de må ha en mulighet til å forberede seg grundigere enn hva tilfellet er i dag.

- Norsk Folkehjelp stiller seg derfor klart positiv til at utvalget går inn for at nemndmedlemmene skal få tilsendt saksdokumentene to uker før nemndmøtet
- Vi støtter videre forslagene om at advokaten skal få oversendt alle sakens dokumenter, inkludert sekretariatets merknader, samtidig som nemndmedlemmene. Videre er vi enige i at advokat og klager skal ha rett til å være til stede når saksbehandler og landrådgiver oppsummerer og svarer på spørsmål.



Instruksjonsmyndighet

Norsk Folkehjelp anerkjenner politikeres rett til og behov for å føre en regulert innvandringspolitikk. Innvandringspolitikken har store sosiale og økonomiske konsekvenser, og er et felt som får stor oppmerksomhet. Norsk Folkehjelp synes det er positivt at instruksjonsmyndigheten ikke skal gjelde asylsaker. Vi mener imidlertid at utvalgets forslag om utvidet instruksjonsmyndighet i for stor grad vektlegger hensynet til politisk styring, og vi stiller oss kritiske til at utvalget vurderer endringer som gir styrket politisk styring.

- Norsk Folkehjelp mener at et uavhengig klageorgan er viktig for å ivareta utlendingers rettsikkerhet på et felt hvor politisk press og opinion påvirker den politiske styringen. Instruksjonsmyndigheten kan føre til en svekkelse av rettsikkerheten, og av klageorganets legitimitet. Vi er videre bekymret for at politiske hensyn lett kan få for stor vekt på bekostning av hensynet til den enkelte søkers sak.

Vi håper at ovenstående betraktninger blir tatt til etterretning i det videre arbeidet med utformingen av en helhetlig og human asylpolitikk.

Med vennlig hilsen

Norsk Folkehjelp

Liv Tørres

Generalsekretær