

07 OKT 2011



UTLENDINGSNEMNDA
UNE

Det kgl. Justis- og politidepartementet
Innvandringsavdelingen
Postboks 8005 Dep
0030 Oslo

Deres ref:
201101409- /AKB

Vår ref:
11/00469 kla

Dato
30.09.2011

Høring – NOU 2010: 12 Ny klageordning for utlendingssaker

Vi viser til departementets brev av 16.05.2011.

Innledningsvis bemerker vi at klagesaksutvalgets oppdrag var å vurdere organiseringen av klagesaksbehandlingen på utlendingsfeltet. Når utvalgets ulike forslag vurderes, er det imidlertid verdt å merke seg at utvalget, i tråd med mandatet, ikke har foretatt noen evaluering av UNE. Vi kommenterer ikke det rettspolitiske spørsmålet om hvordan klageordningen for utlendingssaker bør organiseres, men vi vil gjennom vår høringsuttalelse bidra til å gi et best mulig informasjonsgrunnlag, bl.a. om hvordan UNE fungerer i dag. Vi vil videre komme inn på ulike dilemmaer og hensyn som gjør seg gjeldende når organiseringen av klageordningen vurderes, herunder mulige konsekvenser av klagesaksutvalgets forslag.

Vi har følgende kommentarer til klagesaksutvalgets utredning NOU 2010: 12 del IV om fremtidig klagebehandling og styringsforhold. Kommentarene følger utvalgets kapittelinndeling, og for sammenhengens skyld berøres dermed enkelte spørsmål flere steder.

Kapittel 12 Organisering av klagesaksbehandlingen i utlendingssaker

12.4 Utvalgets vurdering av fremtidig klagesaksmodell

12.4.1 Innledning

Utvalgets vurderinger av forskjellige klagesaksmodeller er først og fremst knyttet opp mot klagers rett til fram møte for en beslutningstaker. Utvalget har dermed et annet utgangspunkt enn dagens klagesaksmodell, som tar utgangspunkt i hvilke saker som skal behandles av et kollegialt organ (nemnd) og deretter om klager skal gis anledning til å møte personlig.

Utvalgets valg av utgangspunkt innebærer at flere klagere vil få rett til fram møte. Et eventuelt mål om at flere klagere bør gis denne muligheten enn hva som er tilfellet i dag, kan også oppnås ved å endre kriteriene i gjeldende regelverk for når en sak skal avgjøres i nemndmøte med personlig fram møte.

UTLENDINGSNEMNDA

Besøksadresse: Stenersgata 1 B/C
Postboks 8165 Dep. 0034 Oslo

Tlf: 21 08 50 00 Faks: 21 08 50 01
Internett: <http://www.une.no>

Org.nr: 9820 19095
Bank: 7694.05.02302

12.4.3 Hensynet til effektivitet

Utvalget skriver: *"Det antas at behandling av nemndleder alene tar lenger tid og krever mer ressurser enn når saken kun behandles i sekretariatet, ettersom nemndleder innebærer et ekstra ledd etter at saken er forberedt av sekretariatet. Det vil dermed være effektivitetsfremmende om flere saker delegeres til sekretariatet eller til et ordinært forvaltningsorgan."*

Vi er enige i at hensynet til effektivitet bør ivaretas. I hvilken grad utvalgets antakelse om en effektivitetsgevinst vil slå til vil ha sammenheng med hvordan sakene vil bli behandlet av et "ordinært forvaltningsorgan". Vår erfaring er at delegert vedtaksmyndighet til sekretariatet i *kurante* saker gir en viss, men begrenset, effektivitetsgevinst ved noe lavere ressursbruk og noe raskere saksflyt, jf. UNEs interne retningslinjer 10-11-05 om "Delegering av vedtaksmyndighet til sekretariatet". Muligheten til delegering gir videre økt fleksibilitet og kan bidra til et jevnere arbeidstrykk mellom sekretariatet og nemndlederne.

Når effektivitetsgevinsten ved delegering har vist seg ikke å være betydelig, kan en del av forklaringen være at delegering ikke nødvendigvis reduserer antall personer som er involvert i saksbehandlingen. Som det fremgår av utvalgets kommentarer så forberedes UNEs saker i dag av sekretariatet også ved "behandling av nemndleder alene" (mer presist: avgjørelse av nemndleder). De aller fleste saker som nemndledere avgjør etter forberedelse fra sekretariatet er saksbehandlet av én saksbehandler, men kan også ha vært håndtert av flere personer i sekretariatet, typisk hvis saksbehandler er uerfaren eller saken reiser vanskelige spørsmål. Utvalgets foreslåtte nyordning vil for mange av de sakene som i dag avgjøres av nemndledere etter forberedelse av sekretariatet trolig fortsatt involvere minst to personer før saken avgjøres, selv om et organisatorisk "ledd" (nemndledere) fjernes. Formodentlig vil de fleste sakene bli forelagt en "2. hånd" (erfaren saksbehandler eller leder). I et ordinært hierarkisk forvaltningssystem vil videre noen saker nok også bli avgjort av avdelingsdirektør eller direktør.

12.4.4 Hensynet til rettssikkerhet og effektivitet

Utvalget uttaler: *"Legitimitet handler om i hvilken grad forskjellige grupper i samfunnet aksepterer klagesaksbehandlingen i utlendingssaker som rettsmessig og korrekt. Dette kan blant annet omfatte en aksept av at avgjørelsene er i samsvar med lov og forskrift og at den enkeltes rettssikkerhet er ivaretatt i saksbehandlingen. Videre kan det omfatte en aksept av at klageinstansens praksis har en demokratisk forankring, det vil si at praksis er i samsvar med det rådende politiske syn i regjering, Storting og befolkningen. Det er på dette siste punktet, i skjæringspunktet mellom legitimitet og politisk styring, at utvalget oppfatter at regjeringen ønsker større samsvar mellom dens politikk og klageinstansens avgjørelser i en del saker."*

Det er uklart hvilken betydning siste del av sitatet har hatt for utvalgets vurderinger. Vi viser til at det ikke fremgår av mandatet at regjeringen ønsker "større samsvar mellom dens politikk og klageinstansens avgjørelser i en del saker.", og at utvalget heller ikke har redegjort for hvilke saker de her sikter til.

Utvalget uttaler videre bl.a.: *"Avslag på søknad om asyl er av de mest inngripende vedtakene i norsk forvaltning... ...Samtidig har sakene krevende bevisvurderinger... ...Muntlig behandling gir bedre forutsetninger for å vurdere om asylansøkerne kan legges til grunn..."*

Vi deler utvalgets kommentar mht. bevisvurderinger for en del saker om beskyttelse, men utsagnet kan ikke sies å være dekkende for alle asylsaker der UDI har gitt utsatt iverksetting. Et flertall av de asylsaker med utsatt iverksetting som UNE har avgjort har ikke reist vesentlige tvilsspørsmål, og sakene er dermed blitt avgjort av nemndledere etter

forberedelse av sekretariatet (iht. reviderte interne retningslinjer om delegering avgjøres nå også noen asylsaker med utsatt iverksetting av sekretariatet). Iht. våre statistikkrapporter for 2009 og 2010 ble hhv. 15,5 % og 14 % av asylsaker med utsatt iverksetting avgjort i nemndmøte. Når nemndleder avgjør saken etter forberedelse av sekretariatet, eller sekretariatet treffer vedtak iht. våre interne retningslinjer om delegering, er saksbehandlingen skriftlig. Klagerne uttaler seg gjennom asylintervju med UDI, klageskriv og eventuelle andre dokumenter som sendes UDI/UNE.

I mange saker som avgjøres i nemndmøte foreligger vesentlige tvilsspørsmål knyttet til vurderingen av klagerens troverdighet og personlige forhold. En del nemndmøter settes imidlertid ikke pga tvil om (bevis)vurderingen av individuelle beskyttelsesansøkskr, men fordi det er tvil om for eksempel hvordan den generelle sikkerhetssituasjonen skal vurderes eller om klageren skal gis opphold pga sterke menneskelige hensyn eller en særlig tilknytning til Norge, jf. ul § 38.

Utvalget foreslår at kriteriet for om en asylsak skal avgjøres av Flyktningnemnda eller Utlendingsklage, er om UDI (eller UNE) har gitt utsatt iverksetting. Dersom UDI har nektet utsatt iverksetting vil klageorganet ha mulighet til å omgjøre beslutningen til fordel for klageren. Erfaringsmessig gir imidlertid direktoratet utsatt iverksetting også i et antall saker der asylsaken av UNE anses som åpenbart grunnløs. Etter gjeldende regelverk kan ikke UNE i slike tilfeller omgjøre UDIs beslutning og likevel nekte utsatt iverksetting. Med klagesaksutvalgets forslag til fordeling av saker mellom Flyktningnemnda og Utlendingsklage vil UDIs beslutninger om utsatt iverksetting i realiteten kunne bestemme valg av avgjørelsesform i klageorganet. Ordningen vil også innebære at fordelingen av saker mellom de to avdelingene i klageorganet for noen sakers vedkommende vil bli tilfeldig. Et alternativ er at alle asylsaker avgjøres av Flyktningnemnda. En slik løsning vil sikre et felles kompetansemiljø i asylrett i klageorganet, og fremme likebehandling ved at samme avdeling saksforbereder alle asylsaker, enten UDI har gitt utsatt iverksetting eller ikke. Vi viser til våre merknader under kapitlene 12.4.6 og 12.4.7.

Utvalget har foreslått at departementet skal få en utvidet instruksjonsadgang overfor klageorganet i forhold til hva som i dag følger av ul § 76, men ikke om lovtolkning eller faktiske forhold som skal legges til grunn i saker etter ul §§ 28-30, 73 første og annet ledd og 90 fjerde ledd bokstav c. Utvalget går videre inn for at saker som gjelder retur av asylsøkere til et første asylland/Dublinland skal klagebehandles av avdelingen Utlendingsklage. Vi vil i den forbindelse påpeke at også slike saker berører våre internasjonale forpliktelser. Erfaringsmessig kan sakstypen reise krevende faktavurderinger (ikke kun lovtolkningsspørsmål), dvs. at sakene har likhetstrekk med øvrige beskyttelsessaker som ut fra utvalgets forslag ikke vil bli omfattet av økt instruksjonsmulighet. Også her vil et alternativ være å la sakstypen bli henført til Flyktningnemnda, dersom klageorganet skal deles i to avdelinger.

For oppholdssakene mener utvalget at det: *"...ikke foreligger særlige grunner som tilsier at man fraviker fra forvaltningslovens hovedløsning... ...Oppholdssaker om utvisning og avslag på søknad om familieinnvandring, kan derimot skille seg ut fra ordinære forvaltningssaker på grunn av spesielt stor velferdsmessig betydning for den enkelte. Bevisvurderingen er imidlertid ikke like kompliserte som i asylsakene..."*

Selv om UNEs statistikker viser at kun et lite mindretall av oppholdssakene avgjøres i nemndmøter, kan likevel enkeltsaker som bl.a. gjelder pro forma familieforhold reise mer krevende bevisvurderinger enn mange asylsaker. I bl.a. noen slike saker har vi erfart at det av hensyn til sakens opplysning kan være en fordel å høre klagerne eller herboende familiemedlemmer muntlig. Hvis adgangen til nemndmøter i slike saker oppheves vil det formodentlig isteden være aktuelt for klageorganet å invitere klagerne og vitner til en muntlig konferanse, jf. fvl § 11 d.

Videre omhandler mange oppholdssaker internasjonale forpliktelser. Særlig praktisk er barnekonvensjonen art. 3 om at barnets beste er et grunnleggende hensyn ved offentlig myndighetsutøvelse, og den europeiske menneskerettighetskonvensjon art. 8. om retten til respekt for familieliv. For øvrig er konvensjonsforpliktelser som typisk gjør seg gjeldende i asylsaker også aktuelle i oppholdssaker, bl.a. vurderes EMK art. 3 regelmessig i utvisningssaker. I enkelte saker om utvisning må UNE ta stilling til om klagerens flyktningstatus kan tilbakekalles. Utvisningssaker kan være svært inngripende overfor klagerne eller deres nærmeste familiemedlemmer, og rettssikkerhet og tillit til klagebehandlingen bør derfor stå sentralt.

Mange saker om opphold på humanitært grunnlag vil omhandle hensynet til innvandringskontroll og hvor "terskelen" for opphold bør ligge når klagerne ikke har rett til tillatelse på annet grunnlag, herunder at klagerne ikke er vernet mot retur iht. internasjonale forpliktelser. Den skjønnsmessige vurderingen av slike saker vil i større grad enn regelbundne vedtak implisere en (retts)politisk dimensjon selv om UNEs avgjørelser skal være upolitiske. Utvalget har foreslått at saker om opphold på humanitært grunnlag skal avgjøres av Flyktningnemnda, der et stort antall vedtak vil bli truffet med medvirkning av nemndmedlemmer, men hvor utvalget har foreslått å gi departementet generell instruksjonsmyndighet om skjønnsutøvelsen etter (bl.a.) ul § 38. Forutsatt at det politiske styringsbehovet særlig gjelder saker etter ul § 38, kan det for så vidt stilles spørsmål ved hvorfor disse sakene (i forlengelsen av en asylsak) kan/bør avgjøres i nemndmøte med nemndmedlemmer – mens utvalget har foreslått at bevisvurderinger i bl.a. pro forma familieinnvandringsaker unntas fra denne avgjørelsesformen.

I hvilken grad andre enn de som til daglig har sitt virke i klageorganet medvirker i avgjørelsene og gis innsyn i saksbehandlingen og praksis, kan ha betydning for klagerne og andre aktørers tillit til klageordningen. Lekmedlemmene har ulik bakgrunn og tilknytning til forskjellige miljøer, og deres deltakelse i nemndmøter fungerer også som kontroll av saksbehandlingen i den enkelte sak. Utvalgets forslag til avdelingen Utlendingsklage uten lekmedlemmer vil dermed kunne påvirke omverdenens tillit til klageorganet. Se ellers våre kommentarer til kapittel 13 om lekmedlemmer.

Et system med uavhengige beslutningstakere (nemndledere og nemndmedlemmer) som ikke er bundet av hverandres enkeltstående avgjørelser, kan gi større likebehandlingsutfordringer enn et hierarkisk forvaltningsorgan der øverste leder til syvende og sist er ansvarlig for alle vedtak. Isolert sett vil det dermed kunne bli enklere å oppnå likebehandling i likeartede saker i avdelingen Utlendingsklage enn i dagens nemndsystem. På den annen side kan en inndeling i to atskilte avdelinger gi nye likebehandlingsutfordringer når det gjelder praktiseringen av bestemmelser som begge avdelinger vil anvende. Selv om regelverket kan inndeles etter ulike søknadsgrunnlag, så som beskyttelse, opphold ved familieinnvandring eller arbeidsforhold, utgjør regelverket en helhet. Det kommer særlig til syne når det gjelder ul § 38 om opphold pga sterke menneskelige hensyn eller en særlig tilknytning til Norge; en bestemmelse som anvendes både i asyl- og oppholdssaker. Når ul § 38 vurderes, har det betydning hvilke vilkår som ellers gjelder for oppholdstillatelser på ulike grunnlag i Norge. Anvendelsen av ul § 38 krever dermed kunnskap om regelverket i sin helhet, ikke bare reglene for en sakstype. Hvorvidt utvisning vil være i strid med returvernet er et annet

eksempel som krever kunnskap om flere deler av regelverket på tvers av klagesaksutvalgets forslag til separate avdelinger.

Klagesaksutvalgets forslag til inndeling av klageorganet i to atskilte avdelinger kan potensielt svekke helhetsaspektet under saksbehandlingen og gå utover hensynet til likebehandling og forutsigbarhet og dermed være uheldig for klagerne.

Direktøren skal iht. utvalgets forslag kunne gi interne retningslinjer for Utlendingsklage og vil være ansvarlig for det enkelte vedtak som treffes der, i motsetning til hva som vil gjelde for saker som avgjøres av Flyktningnemnda. Dette reiser flere spørsmål. Hvordan skal de to avdelingenes praksisfastleggelse foregå? Vil praksis fra Flyktningnemnda, for eksempel vedrørende ul § 38, være avgjørende for avgjørelser i Utlendingsklage, eller motsatt? Vi viser for øvrig til våre kommentarer under kapittel 12.4.6.

Vi er videre bekymret for konsekvensene for fremtidig rekruttering av et slikt skille som utvalget har foreslått. Arbeidet kan bli mer ensformig, særlig for nemndledere som kun skal håndtere asylsaker. Flere oppholdssaker reiser krevende juridiske vurderinger, noe som bl.a. gjør dagens nemndlederjobb mer utfordrende enn om den begrenses til asylsaker. Se også våre merknader til kapittel 20 om økonomiske og administrative konsekvenser.

12.4.6 Konklusjon – utvalgets forslag til klagesaksmodell

Utvalget konkluderer med et ønske om å dele klageorganet inn i to avdelinger med ulik organisering. Spørsmålet er om utvalgets forslag om ulik avgjørelsesform for asylsaker med utsatt iverksetting og andre utlendingssaker nødvendigvis må innebære at klageorganet organiseres i to atskilte avdelinger. Et alternativ kan være å overlate detaljene i organiseringen til klageinstansen selv, herunder om et felles sekretariat bør forberede både asylsaker med utsatt iverksetting og andre utlendingssaker, inkludert asylsaker uten utsatt iverksetting, eller om sekretariatet skal organiseres ut fra sakenes avgjørelsesform.

Utvalgets modell innebærer bl.a. at direktøren kan gi interne retningslinjer om saksbehandlingen for Utlendingsklage, men ikke Flyktningnemnda, der utvalget legger opp til lov- og forskriftsregulering. Direktøren har i dag et overordnet ansvar for at saksbehandlingen ivaretar både kvalitets- og effektivitetskrav og at UNE tilstreber likebehandling i likeartede tilfeller. Et sentralt virkemiddel for direktøren er – foruten en rekke administrative/organisatoriske tiltak og faglige samhandlingstiltak – å gi interne retningslinjer. Utvalget har imidlertid ikke drøftet hvorvidt direktøren fortsatt skal ha et ansvar for hvordan klageorganets saksbehandling generelt ivaretar hensynet til effektivitet, kvalitet og likebehandling, eller hvordan ansvaret skal løses når noen av dagens virkemidler fjernes uten at nye introduseres. Vi viser til at UNE v/direktøren i dag har gitt en rekke interne retningslinjer som også gjelder for asylsaker, bl.a. om praktiske sider ved klagesaksbehandlingen, gjennomføringen av nemndmøter, barns rett til å bli hørt og behandlingen av utlendingssaker med anførsler om helsemessige forhold. Utvalget har heller ikke drøftet om deres forslag til endringer av klageorganet bør få betydning for håndteringen av rettssaker om vedtak i asylsaker. Vi viser til at det er UNE som sådan, ikke kun den enkelte nemnd, som etter gjeldende ordning møter i retten og svarer på vegne av trufne vedtak. Et annet forhold som bør avklares dersom direktørens ansvarsforhold endres i tråd med utvalgets forslag til organisering av klageinstansen, er direktørens rolle når det gjelder mediehandtering av klageorganets asylvedtak.

Utvalget vil endre navn på UNE: *"Etter utvalgets oppfatning vil det ikke være naturlig å videreføre Utlendingsnemnda som navn på klageinstansen. De fleste sakstyper vil aldri bli gjenstand for nemndbehandling og vil i alle tilfeller bli behandlet som i et ordinært forvaltningsorgan. Utvalget foreslår derfor... Klageinstansen for utlendingssaker."*

Selv om utvalgets begrunnelse er knyttet til at den ene avdelingen vil være avskåret fra nemndmøter og nemndledere som avgjørelsesform, ser vi ikke at navneforslaget er nødvendig. I dag er et mindretall av sakene i Utlendingsnemnda gjenstand for nemndbehandling, uten at det har vært vurdert å endre navnet av den grunn. Endring av navn vil videre ha omkostninger – både økonomisk og mht. å innarbeide et nytt navn (eller to-tre) overfor brukerne og i offentligheten. Utvalget har ikke gått inn på om det vil være "Klageinstansen for utlendingssaker" som skal være organet som treffer vedtak – eller om det er den enkelte avdeling (Flyktningnemnda eller Utlendingsklage) som skal være avsender og adressat for oppmerksomhet. Idet det fortsatt er tale om ett klageorgan kan to-tre ulike offentlige navn virke forvirrende. Benevnelsen Utlendingsklage er heller ikke selvforklarende og kan gi assosiasjoner til klager over utlendinger, ikke utlendingssaker. Dersom klageorganet skal deles inn i to avdelinger med egne navn bør den ene hete noe annet enn Utlendingsklage.

12.4.7 Nærmere om organiseringen og saksdelingen

Iht. klagesaksutvalgets forslag skal ikke direktøren kunne gi "...instrukser om behandlingen av de enkelte asylsakene i Flyktningnemnda. Dette gjelder både lovtolkning, skjønnsutøvelse, faktavurderinger og saksbehandlingen...". Om klageorganet omgjør UDIs nektelse av utsatt iverksetting i asylsak, vil omgjøringen være "bestemmende for valg av behandlingsform".

I avdelingen Utlendingsklage skal det kun være skriftlig saksbehandling – av saksbehandler underlagt instruksjon fra direktøren. I Utlendingsklage vil sakene verken bli avgjort av nemndmøter eller nemndledere etter forberedelse av sekretariatet. Utvalget skriver at "Departementet vil kunne gi generelle instruksjoner i de fleste sakene som behandles av Utlendingsklage".

Å henvise klagesaksbehandlingen av asylsaker til to atskilte avdelinger vil gi utfordringer mht. samordning og likebehandling. Enten en asylsak er gitt utsatt iverksetting eller ikke krever saksbehandlingen kompetanse i asylrett og landkunnskap. Videre vil enkelte asylsaker som ikke er gitt utsatt iverksetting av UDI likevel kunne få utsatt iverksetting av klageinstansen, enten fordi instansen er uenig i UDIs avgjørelse eller pga nye opplysninger eller endret landinformasjon i klageomgangen. Erfaringsmessig har heller ikke UDI en konsekvent praksis for når en asylsak gis utsatt iverksetting – og likeartede saker vil dermed som følge av UDIs beslutning om utsatt iverksetting, ikke sakenes innhold, iht. klagesaksutvalgets forslag bli fordelt på to ulike avdelinger i klageorganet. Det er for øvrig ikke gitt at de to avdelingene vil ha sammenfallende syn på alle forhold av betydning for avgjørelsen av asylsaker. Effektivitets- og likebehandlingshensyn taler derfor for at samme avdeling i klageorganet saksforbereder asylsaker både med og uten utsatt iverksetting.

Dersom asylsakene skal fordeles på to atskilte avdelinger må det avklares hvem som har ansvaret for å vurdere anmodninger om omgjøring av UDIs nektelse av utsatt iverksetting: Utlendingsklage der sakene iht. UDIs beslutning er fordelt og der direktøren har instruksjonsmyndighet, eller Flyktningnemnda der sakene iht. omgjøringsanmodningen ønskes innbrakt og hvor vedtak treffes av uavhengige beslutningstakere.

Utvalget foreslår en hovedregel om at klageren har rett til nemndmøte med personlig fremmøte i Flyktningnemnda når det er aktuelt å fravike det faktum klageren anfører og slik fravikelse kan få betydning for retten til beskyttelse etter ul §§ 28-31. Unntak fra denne avgjørelsesformen kan altså besluttet dersom klagers faktum legges til grunn, og videre når det faktum klageren anfører er "i strid med sikker og allment akseptert kunnskap om situasjonen" i klagers hjemland (og det er åpenbart at personlig fremmøte ikke kan ha noen betydning for utfallet av saken). For å anvende unntaket må nemndleder forelegge spørsmålet om avgjørelsesform for to nemndmedlemmer, der minst ett av disse må gi sin

tilslutning til at nemndleder kan avgjøre saken uten nemndmøte. Endelig kan nemndleder beslutte unntak fra nemndmøte når vilkårene for å omgjøre UDIs vedtak til gunst åpenbart må anses å foreligge.

Klagesaksutvalgets forslag vil etter alt å dømme være mer ressurskrevende enn hva som følger av dagens regler om avgjørelsesform og vil trolig gi en betydelig økning i saksbehandlingstiden. Vi kan ikke se vektige grunner for hvorfor ikke nemndledere med dommerkompetanse kan beslutte avgjørelsesform uten klarering av minst ett av to nemndmedlemmer dersom saken ikke skal avgjøres i nemndmøte. Vi viser til tidligere evalueringer av UNE, herunder Harborg-rapporten, som ikke har funnet grunnlag for vesentlig kritikk mot nemndledernes praktisering av regelverket mht. valg av avgjørelsesform. En prosess der nemndledere må søke godkjenning av nemndmedlemmer for avgjørelsesformen nemndleder etter forberedelse av sekretariatet, kan både føre til lengre saksbehandlingstider og gi større mulighet for forskjellsbehandling i valg av avgjørelsesform. Nemndmedlemmene må også sette seg godt inn i sakene for å unngå at prosessen blir en ren "sandpåstrøing". Dersom målet er at flere saker bør avgjøres i nemndmøter er dog et mer ressurseffektivt virkemiddel, som også kan ivareta hensynet til likebehandling, å endre kriteriene for når en sak skal avgjøres i nemndmøte. Se også våre kommentarer under kapittel 12.5.3.

Uansett om nemndleder må søke godkjenning fra ett av to nemndmedlemmer for valg av avgjørelsesformen nemndleder etter forberedelse av sekretariatet, vil de kriterier for valg av avgjørelsesform som utvalget har foreslått sannsynligvis føre til en betydelig økning i antall nemndmøter i forhold til dagens situasjon. Utvalget har gitt et svært forsiktig og ikke nærmere begrunnet anslag om en dobling av antall nemndmøter. Vi antar at det snarere vil være tale om en tre-firedobling, jf. våre kommentarer under kapittel 20. Klagesaksutvalgets forslag vil kunne innebære at et flertall av asylsakene fra dagens større porteføljer vil bli avgjort i nemndmøter.

Etter dagens regler avgjøres alle saker som reiser vesentlige tvilsspørsmål i nemndmøter. Spørsmålet er om de endringene som klagesaksutvalget har foreslått mht. når en klager skal ha rett til nemndmøte med fremmøte, er hensiktsmessig når hensynet til klagerens rettssikkerhet også omfatter behov for å gi klagerne svar innen rimelig tid, og når rettssikkerhet uansett må veies mot ressursbruk og et mål om å unngå unødig lange saksbehandlingstider. Vi kan for eksempel ikke se at hensyn til rettssikkerhet og tillit til klageorganer taler for at en klager i utgangspunktet skal ha rett til fremmøte i nemndmøte selv om det er åpenbart at klagen ikke kan føre fram, i motsetning til når det er åpenbart at vilkårene for omgjøring foreligger.

Utvalget foreslår et unntak fra fremmøte når det faktum klageren anfører er i strid med "sikker og allment akseptert kunnskap om forholdene i utlendingens hjemland, og det er åpenbart at personlig fremmøte ikke kan ha noen betydning for utfallet av saken".

Utvalget har ikke eksemplifisert hva som kan anses som "sikker og allment akseptert kunnskap...". Vi har forelagt formuleringen for våre saksbehandlere og nemndledere, og tilbakemeldingen er at kriteriet er vagt og vil være vanskelig praktikabelt. For det første vil det være diskutabelt når en kunnskap er sikker og allment akseptert. Selv om informasjonen fra Landinfo er entydig eller UNE ikke er i tvil om hvilken landinformasjon som bør legges til grunn og hvordan den skal forstås, kan ulike interesseorganisasjoner på utlendingsfeltet tilkjenne andre oppfatninger. Videre vil ikke all informasjon fra eksterne premissleverandører til enhver tid være oppdatert eller nyansert. Vi har bl.a. erfaring for at UNHCR kan ligge på etterskudd med oppdateringen av sine anbefalinger sammenliknet med endringer som har inntrådt etter at siste anbefalinger ble gitt.

Vi gjør oppmerksom på at også saker som omhandler klagerens troverdighet kan være ubegrunnede. Erfaring viser videre at klagernes anførte faktum i flere tilfeller utvilsomt ikke kan legges til grunn selv om begrunnelsen er en annen enn at den er i strid med kunnskap om forholdene i utlendingens hjemland. Det kan for eksempel være tilfellet der klageren klart gir motstridende opplysninger eller informasjon i strid med faktiske kjensgjerninger som for eksempel anført fengsling i hjemlandet, mens klageren ut fra fingeravtrykkregistrering på samme tidspunkt befant seg i et annet land. Klagerens anførsler om personlige forhold kan også være i strid med verifisering foretatt i hjemlandet, uten at anførslene nødvendigvis er i strid med generell landinformasjon. For eksempel kan det være utvilsomt at personer med en bestemt politisk bakgrunn risikerer forfølgelse, mens klagerens anførsler om *sin* bakgrunn ikke kan legges til grunn etter undersøkelser foretatt i hjemlandet. Forklaringen er da ikke i strid med kunnskap om de generelle forholdene i utlendingens hjemland, men den er i strid med hva vi har funnet ut om klagerens personlige bakgrunn. Det synes lite logisk at klageren i de her nevnte tilfeller skal ha en ubetinget rett til personlig fremmøte kun fordi UDI har gitt utsatt iverksetting i påvente av at klagen avgjøres. På den annen side kan en klager som utvilsomt ikke er troverdig mht. sine personlige forhold likevel kunne være vernet mot retur som følge av den generelle sikkerhetssituasjonen i hjemlandet. Dersom vurderingen av risikoen for forfølgelse reiser vesentlige tvilsspørsmål, men ikke faktagrunnlaget, avgjøres sakene i dag i nemndmøter. Vi antar at utvalgets forslag ikke er til hinder for at nemndmøter fortsatt kan besluttes på nevnte grunnlag, noe som bør klargjøres i bestemmelsen.

12.5 Kriterier for utvelgelse av saker til muntlig behandling

12.5.2 Utvalgets vurderinger

Utvalget viser til gjeldende forskrift § 16-12 tredje ledd om unntak fra retten til frammøte når:

- utlendingens vurdering av faktum legges til grunn
- det ikke er tvil om faktum
- nemndleder anser det åpenbart at personlig frammøte ikke vil ha betydning for avgjørelsen av saken.

Etter utvalgets oppfatning "...kan det ha sentral betydning for rettssikkerheten og klageorganets legitimitet at klager får forklare seg om de faktiske forholdene i asylsaken...
...Utlendingens forklaring om de faktiske forholdene har imidlertid mindre betydning når tidligere forklaringer i asylintervju, klagen og andre skriftlige innlegg blir lagt til grunn for avgjørelsen. Det første unntaket i dagens unntaksregel bør derfor videreføres... ..De to neste unntaksalternativene er etter utvalgets oppfatning mer problematiske...".

Utvalget viser her til at kriteriene er skjønnsmessige og at subjektive oppfatninger har betydning for vurdering av troverdighet, noe utvalget mener illustreres ved en dom fra Den europeiske menneskerettighetsdomstol der klager ble trodd, i motsetning til hva svenske utlendingsmyndigheter hadde lagt til grunn.

Vi er enige i at dagens kriterier er skjønnsmessige, men de er likevel så vidt snevre at de gir en tydelig og faktisk hovedregel om personlig fremmøte når det settes nemndmøte. Utvalget har ikke foretatt noen evaluering av om praktiseringen av dagens regler innebærer at for få personer gis anledning til personlig fremmøte (når det først er nemndmøte). Det fremstår for øvrig som uklart hvilken betydning utvalget mener at den svenske EMD-saken har for om dagens kriterier for fremmøte i nemndmøte bør endres.

Utvalget skriver videre: "Klager skal alltid ha rett til å møte når klagers egen historie ikke legges til grunn...". Formuleringen gir inntrykk av at det kun er for det tilfellet at klagerens eventuelle forklaring om generelle forhold i hjemlandet er i strid med "sikker og allment akseptert kunnskap" at unntak fra nemndmøte er aktuelt, men ikke dersom klagerens historie om egne opplevelser er i strid med slik kunnskap. Et eksempel på sistnevnte vil være der

klageren hevder å ha deltatt i en demonstrasjon som vitterlig ikke har funnet sted eller vært medlem av et politisk parti som iht. landinformasjonen ikke eksisterer. Vi viser for øvrig til våre kommentarer under kapittel 12.4.7.

Utvalget har knyttet nemndmøter til retten til fremmøte. Utvalgets oppstilte utgangskriterier for når klageren har en rett til fremmøte tilsier dermed at nemndmøte ikke er aktuelt dersom vilkårene for fremmøte ikke er oppfylt. I dag gjennomføres nemndmøter uten fremmøte bl.a. i saker der klagerens personlige forklaring ikke reiser vesentlige tvilsspørsmål, men der praksis er uavklart mht. betydningen av den generelle landinformasjonen (eller inntrådte endringer i denne). Et nemndmøte uten fremmøte er mindre ressurskrevende enn et nemndmøte med fremmøte av klageren, advokat og tolk. Hvis klageorganet ikke lenger kan avgjøre saker i nemndmøter uten fremmøte, vil praksisavklaringer antakelig ta lengre tid og være mer kostnadskrevende enn dagens ordning (fordi det istedenfor nemndmøter uten fremmøte må gjennomføres nemndmøter med fremmøte).

Retten til nemndmøte/fremmøte er knyttet til vurderinger av ul §§ 28-31 (beskyttelse). Eventuell tvil knyttet til faktum eller hvordan skjønnet bør utøves etter ul § 38 (sterke menneskelige hensyn/særlig tilknytning) vil etter klagesaksutvalgets forslag ikke gi en rett til nemndmøte/fremmøte, men vil likevel kunne bli avgjort av nemndmøter som en subsidiær vurdering i asylsaker som avgjøres i nemndmøter. Utvalgets flertall uttaler "...at denne delen av forslaget isolert sett kan medføre at enkelte saker som etter dagens ordning ville blitt behandlet i nemnd med oppmøte, ikke lenger vil bli gjenstand for muntlig behandling". Dersom klagesaksutvalgets forslag gjennomføres bør betydningen av utsagnet klargjøres. Vi gjør oppmerksom på at en begrensning for nemndmøter i "rene" ul § 38-saker kan omfatte en rekke saker, bl.a. der tvilsspørsmålene gjelder klagerens helseanførsler, barns tilknytning og omsorgssituasjonen for enslige mindreårige asylsøkere. Erfaringsmessig kan slike saker by på krevende vurderinger.

12.5.3 Framgangsmåte ved bruk av unntakshjemmelen

Prosedyrene for å anvende unntaksregelen synes unødig ressurs- og tidkrevende – særlig i lys av at utvalget under økonomiske og administrative konsekvenser ikke anslår at deres forslag vil innebære mer enn ca en fordobling av antall nemndmøter. Utvalget har altså lagt til grunn at et anselig antall saker vil bli omfattet av unntaksregelen der nemndleder må klarere avgjørelsesformen med ett av to nemndmedlemmer. Vi viser for øvrig til våre merknader under kapittel 20.

Kapittel 13 Lekmedlemmer eller andre nemndmedlemmer i klageorganet

Departementet ber i høringsbrevet særskilt om kommentarer til hvordan uttaket av nemndmedlemmer best kan organiseres, herunder hvem som bør fremme forslag til nemndmedlemmer og hvorvidt det er behov for personer med spesiell kompetanse blant nemndmedlemmene. Hvordan nemndmedlemmer bør velges, og hvilken bakgrunn de bør ha, impliserer delvis rettspolitiske spørsmål som UNE ikke kommenterer. For eksempel går vi ikke inn i en vurdering av om nemndmedlemmene bør oppnevnes etter samme ordning som lekmedlemmer ved de ordinære domstoler. Vi vil imidlertid knytte noen merknader også til den del av utvalgets utredning som omhandler oppnevning av nemndmedlemmer.

13.5 Utvalgets vurderinger

13.5.3 Valg av nemndmedlemmer

I det vesentlige har UNE gode erfaringer med lekmedlemmer ut fra den forutsetning av at de nettopp skal være lekmedlemmer og ikke er gitt en sakkyndig rolle. De fleste tar sitt verv på stort alvor, setter seg grundig inn i sakene, deltar samvittighetsfullt i nemndenes drøftelser av den enkelte sak, og avgir sine stemmer i overensstemmelse med de rammer for skjønnsutøvelse og vedtaksfatting som følger av det til enhver tid gjeldende regelverk.

Vi er enige i utvalgets uttalelser om at *"Hensynet til effektivitet tilsier derfor at behovet for spesifikk fagkyndighet knyttet til utlendingsfeltet dekkes av sekretariatet og nemndledere og ikke av fagkyndige nemndmedlemmer."* Lekmedlemmenes deltakelse i nemndmøter kan imidlertid bidra til å fremme rettssikkerheten og tilliten til UNEs saksbehandling, bl.a. ved at de ikke har sitt daglige virke i UNE og dermed fyller en ekstern kontrollfunksjon. Videre kan nemndmedlemmer gjennom sin varierte bakgrunn bidra med et verdifullt lekmannsskjønn i bevis- og troverdighetsvurderinger, samt ved tvilsspørsmål knyttet til skjønnsutøvelse – for eksempel om oppholdstillatelse "kan" gis eller utvisning "kan" skje.

Utvalget skriver videre: *"Utvalget er imidlertid opptatt av å finne ordninger som kan styrke muligheten for å tilføre saksbehandlingen alternativ informasjon og fagkunnskap. Både hensynet til legitimitet og hensynet til rettssikkerhet tilsier at også andre enn klageinstansens faste organisasjon bør kunne bidra til opplysningen av de faktiske forholdene i saken. Behovet for alternativ kunnskap illustreres blant annet av Høyesteretts dom... Saken gjaldt en indisk kvinne som ble skilt fra sin norske ektefelle... Høyesterett opphevet UNEs vedtak fordi det var basert på feil faktum. Høyesterett la blant annet vekt på uttalelser fra sakkyndige vitner framskaffet av klager."*

Vi stiller oss undrende til at utvalget anser at den nevnte enkeltdom illustrerer et generelt behov for at klageorganet bør tilføres alternativ kunnskap – utover hva som praktiseres i dag. Selv om et mindre antall saksøkere er gitt medhold av retten etter søksmål mot UNEs vedtak, har UNE i et klart flertall av rettssakene fått medhold. Samlet sett tilsier ikke rettssakene, etter vår vurdering, at UNE har en utilstrekkelig saksutredning. Da UNE for noen år siden ble evaluert av rhKnoff i samarbeid med Agenda Utredning & Utvikling og dr juris Jan Fridthjof Bernt, var konklusjonen at de *"ikke har funnet noe i materialet eller andre saksopplysninger som gir grunnlag for å rette alvorlig kritikk mot UNE"* og at saksbehandlingen ved UNE gjennomgående synes å holde en høy standard både faglig og etisk, at avgjørelsene gjennomgående synes truffet på grunnlag av en grundig, samvittighetsfull og forsvarlig saksbehandling. UNE har senere bestrebet seg på å opprettholde og ytterligere videreutvikle standarden på saksbehandlingen.

Utvalget mener imidlertid at dagens regler om oppnevning og sammensetning av nemndene bør videreføres. Utvalget mener at ordningen i praksis vil bidra til at nemndmedlemmene har relevant kompetanse, og kan gi nemndene økt legitimitet. Som nevnt har UNE generelt gode erfaringer med nemndmedlemmene som lekmedlemmer. Når det gjelder spørsmålet om *relevant kompetanse* for øvrig er det vår erfaring at lekmedlemmene sjelden bidrar med *faglig kompetanse* av betydning for våre klagesaker. Den personlige kompetanse medlemmene besitter har i noen tilfeller sammenheng med deres tilknytning til organisasjoner som virker politisk på innvandringsområdet, jf. at det alltid deltar et nemndmedlem oppnevnt etter forslag fra humanitære organisasjoner i nemndmøtene. Slik bakgrunn kan være en styrke idet nemndmedlemmene da ofte har et engasjement fra og kunnskap om fagområdet og med stor interesse vil delta i avgjørelsesprosessen i den enkelte klagesak. Prinsipielt betraktet kan et sterkt personlig engasjement blant nemndmedlemmer eller binding til en interesseorganisasjon likevel være betenkelig i lys av hensyn til rettssikkerhet og likebehandling og at UNEs vedtak bør treffes på uhildet grunnlag

uten skjeling til en bestemt rettspolitisk agenda, jf. hensynet til tillit til klagebehandlingen. Vår praktiske erfaring er imidlertid at slike problemstillinger kun unntaksvis gjør seg gjeldende i konkrete enkeltsaker.

Hvis de politiske myndigheter mener at nemndmedlemmene bør tilføre klageorganet faglig kompetanse utover den som ligger i instansen selv og dens samarbeidspartnere (bl.a. Landinfo), bør det innføres en annen ordning for oppnevning av lekmedlemmer. Sakkyndige nemndmedlemmer vil imidlertid neppe på samme måte som dagens lekmedlemmer ivareta hensynet til et sunt folkelig skjønn. Idet asylsakene rommer et stort spekter av spørsmål, så som internasjonale menneskerettighetsforpliktelser, landinformasjon, helse og barns tilknytning, kan det vise seg krevende å sikre sakkyndige medlemmer med kompetanse i de spørsmål som gjør seg gjeldende i den enkelte sak. Dersom nemndmedlemmene skal være sakkyndige vil det videre være en mulighet for at noen vil bli gjengangere i større grad enn andre og dermed få en betydelig personlig innflytelse på klageorganets praksis på aktuelt område, idet det i realiteten vil være en grense for hvor mange nemndmedlemmer som vil kunne være sakkyndige innenfor ulike delområder av klageorganets saksportefølje.

I en del saker gjelder tvilsspørsmålene som foranlediger et nemndmøte tolkning av regelverket, dvs. faglig-juridiske spørsmål. Her har vi erfart at nemndmedlemmer som er jurister generelt medvirker mer aktivt enn ikke-jurister i diskusjoner i nemndmøtene. I noen tilfeller har lekmedlemmer som ikke er jurister gitt uttrykk for at de ikke selv har grunnlag for å bidra i juridiske drøftelser. Unntaksvis har vi sett eksempler på at lekmedlemmer som ikke er jurister har inntatt et faglig sett tvilsomt standpunkt i et rent rettslig spørsmål. De her nevnte erfaringer vil isolert sett kunne tale for en adgang til å oppnevne juridiske nemndmedlemmer der sakens tvilsspørsmål gjelder tolkningen av regelverket.

Kapittel 15 Stornemnd og andre former for utvidet nemnd

15.4 Utvalgets vurderinger

Utvalget mener at *"Sakene om retur til Hellas er et eksempel på at stornemndas praksisavklaring tar lang tid. Departementet instruerte UDI 21. juli 2008 om overføring av asylsøkere til Hellas. Først ved stornemndas vedtak av 1. februar 2010 ble praksis i UNE avklart. Når først vedtaket i stornemnda forelå, medførte vedtaket imidlertid rask avgjørelse av ca. 600 saker..."*.

Vi gjør oppmerksom på at eksempelet ikke illustrerer at praksisavklaringer gjennom vedtak i stornemnd tar lang tid. Snarere viser Hellas-eksempelet at stornemnd kan være et effektivt virkemiddel. Det var ikke slik at stornemndprosessen gikk løpende fra departementets instruks til UDI. UNE stilte behandlingen av den aktuelle saksporteføljen i bero ut fra behovet for å samle ny og bedre informasjon om hvordan Hellas ivaretar sine menneskerettslige forpliktelser, blant annet etter flyktningkonvensjonen. Berostillelsen hadde ingen sammenheng med stornemnd som avgjørelsesform. Fra beslutning om stornemnd som avgjørelsesform ble truffet 18.12.2009 gikk det ikke mer enn ca 6 uker før vedtaket forelå 01.02.2010.

Utvalget foreslår å oppheve ordningen med stornemnd. Utvalget mener at spørsmålet er om hensynet til likebehandling kan sikres på andre og mer effektive måter enn ved stornemnd. Utvalget viser til at hensynet til likebehandling kan ivaretas gjennom en god samordning av den ordinære behandlingen, for eksempel ved en rekke ordinære avgjørelser knyttet til samme prinsipielle spørsmål: *"... der hver behandling av nemnd eller nemndleder bygger på de tidligere avgjørelsene"*, samt: *"...Så lenge påfølgende avgjørelser tar hensyn til de tidligere avgjørelsene, har det mindre betydning om den prinsipielle avklaringen er foretatt av stornemnd eller en ordinær nemnd eller av nemndleder alene."*

Sitatene kan gi inntrykk av at vedtak truffet i nemndmøte eller av nemndleder etter forberedelse av sekretariatet har en form for presedensvirkning for etterfølgende saker, noe som jo ikke er tilfelle. Det må minst være truffet noen vedtak på aktuelt område før vi har en praksis som vil være førende for senere likeartede saker. Inntil praksis er etablert vil de tidligere vedtakene ha eksempelverdi, men ikke danne presedens, for senere vedtak.

Utvalget antar at den ordinære behandlingen i nemnd eller av nemndleder kan gi tilfredsstillende likebehandling i klageinstansen. I tillegg mener utvalget at likebehandling kan sikres gjennom domstolsprøving. *"Domstolsprøving bør imidlertid gjøres mer effektiv. Dommen bør være en endelig avgjørelse av utlendingens rettigheter, ikke bare en prøving av forvaltningens avgjørelse. Dommen må slå fast om utlendingen har rett til beskyttelse, ikke bare om vedtaket er gyldig eller ikke. Domstolen må legge til grunn de faktiske forholdene slik de er på domstidspunktet."*

Utvalget har ikke evaluert stornemndordningen. For så vidt er erfaringen med stornemnd varierende mht. ressursbruk og avklaringer av generelle tvilsspørsmål, men vi mener likevel at stornemnd totalt sett har vist seg som et virkningsfullt supplement til praksisavklaringer gjennom et større antall nemndmøter og til andre interne likebehandlingstiltak. Det er ikke her tale om enten/eller, men både/og. I noen situasjoner er stornemnd mer egnet enn i andre, typisk ved behov for avklaringer av rettslige tvilsspørsmål eller presedens for et stort antall likeartede saker. I andre tilfeller er praksisavklaringer gjennom flere ordinære nemndmøter mer hensiktsmessig, typisk når sakene inneholder stor individuell variasjon selv om de i utgangspunktet er sentrert rundt noen felles tvilsspørsmål.

Vi deler ikke utvalgets optimisme om at likebehandling i sin helhet kan sikres ved andre avgjørelser enn stornemnd, selv om det naturligvis vil være situasjonen i mange tilfeller. Dersom stornemnd oppheves fjernes ett av virkemidlene for å oppnå likebehandling, i likhet med den foreslåtte fjerning av direktørens adgang til å gi interne retningslinjer på Flyktningnemndas saksområde. Utvalgets samlede forslag kan føre til økt sprik i praksis.

Når det gjelder utvalgets forslag om at domstolene skal kunne fastslå om utlendingen har rett til beskyttelse, viser vi til kapittel 16.

Kapittel 16 Omgjøringsbegjæringer

16.6 Utvalgets vurderinger

Etter dagens regler og praksis kan UNE omgjøre eget vedtak bl.a. når vedtaket er ugyldig eller dersom klagerens situasjon eller forholdene i hjemlandet har endret seg etter at vedtaket ble truffet, jf. fvl § 35. Klageren kan for eksempel som følge av slike endringer være vernet mot retur, jf. ul §§ 28 og 73. Endringer i hjemlandet kan være generelle, for eksempel som følge av en utbrutt borgerkrig, eller spesielle, for eksempel knyttet til økt forfølgelse av opposisjonelle. Personlige endringer kan skyldes ulike forhold, så som sår place-aktivitet som gir fare for forfølgelse, en forverret helsemessig situasjon eller økt tilknytning pga lengre oppholdstid, jf. ul § 8-5 om barns tilknytning til riket. Et praktisk eksempel er personer som har konvertert etter UNEs vedtak. Det har også forekommet at UNE har lagt til rette for at utlendinger med endelig vedtak kan fremme omgjøringsanmodninger pga endringer i landinformasjonen, jf. for eksempel nyhetsmelding 14.06.2011 på www.une.no om "Konvertitter fra Iran".

I dag krever behandlingen av omgjøringsanmodninger betydelige ressurser som går utover den ordinære klagesaksbehandlingen. Selv om noen omgjøringsanmodninger fører til at UNE endrer sitt tidligere vedtak, viser erfaringen at det store flertallet av slike anmodninger ikke gir grunnlag for å omgjøre vedtaket. Vi stiller oss derfor positive til utvalgets ønske om tiltak som kan føre til færre omgjøringsanmodninger og gi en sterkere markering av at

klageinstansens vedtak innebærer en endelig avgjørelse av saken. Utvalgets forslag til løsning reiser imidlertid en del problemstillinger som vi vil kommentere i det følgende.

Utvalget viser til at legitimiteten til klageinstansen kan bli svekket dersom vedtak ikke kan revurderes. Utvalget foreslår at: *"Ny behandling skal bare tillates i de tilfellene det legges fram nye opplysninger eller bevis som kan føre til et positivt vedtak."* Og: *"For det andre bør det være førsteinstansen som avgjør om saken skal gis ny realitetsbehandling."*

"Utvalgets forslag innebærer at klageinstansen ikke lenger skal behandle begjæringer om omgjøring av egne vedtak. Klageinstansen skal således ikke ha adgang til å endre sine egne vedtak. Dette gjelder også omgjøringsbegjæringer som berører vedtakets gyldighet..."

Utvalgets forslag til ny ul § 78 a lyder: *"Klageinstansen for utlendingssaker kan ikke omgjøre sine vedtak etter utlendingsloven..."*.

Formuleringene tilsier at klageinstansen ikke vil ha adgang til å endre sine vedtak under noen omstendighet, heller ikke av eget tiltak i forbindelse med rettssaker eller der instansen selv mener at vedtaket lider av en ugyldighetsgrunn eller etter fornyet vurdering likevel mener at klageren omfattes av vernet mot retur. I så fall må klageorganet bli unntatt fra fvl § 35 om omgjøring av vedtak uten klage. Vi kan ikke se at utvalget har gitt en nærmere rettslig begrunnelse for at klageinstansen aldri skal kunne omgjøre egne vedtak, utover hensynet til å redusere antall omgjøringsanmodninger. Idet klageorganet kan bli tvunget til å opprettholde et vedtak som klageorganet selv mener bør omgjøres, kan forslaget svekke tilliten til klageorganet som vokter av rettssikkerhet og av at ingen skal returneres i strid med det menneskerettslige vernet mot retur.

En eventuell regel om at klageinstansen ikke skal kunne omgjøre egne vedtak, og der omgjøringsanmodninger må fremmes for underinstansen, minner om de prinsipper som gjelder for rettslig overprøving. En dom som anser et forvaltningsvedtak som gyldig er i utgangspunktet ikke til hinder for at forvaltningsorganet senere kan treffe et vedtak til gunst for saksøker dersom vilkårene for et slikt vedtak er oppfylt. Utvalget har imidlertid ikke foreslått at klageinstansen for utlendingssaker skal fungere som en domstol, og klageinstansens vedtak skal kunne bringes inn for overprøvelse av tingretten.

Begrensingen i klageinstansens adgang til å omgjøre egne vedtak berører imidlertid ikke domstolenes kompetanse til å prøve vedtakets gyldighet. Utvalget foreslår dertil at domstolene ikke bare skal kunne prøve om klageinstansens vedtak er gyldig, men også selv kunne fastslå at klageren har rett til beskyttelse ut fra situasjonen på domstidspunktet. Domstolene vil dermed i asylsaker få en videre omgjøringskompetanse enn klageinstansen og en større kompetanse enn ved domstolsprøving av andre utlendingssaker og normal prøving av forvaltningsvedtak forøvrig. Domstolene må dermed bruke ressurser til å behandle saker som klageinstansen selv ønsker, men ikke har adgang til, å omgjøre. Selv om de fleste vedtak domstolene i dag underkjenner som ugyldig vil føre til at klageinstansen etter fornyet behandling gir en tillatelse, har unntak forekommet. Situasjonen i hjemlandet kan (igjen) endre seg, eller ugyldighetsgrunnen kan bli reparert gjennom fornyet behandling selv om utfallet av klagesaken ikke endres. Å ta stilling til om klageren har et beskyttelsesbehov på domstidspunktet og ikke kun gyldigheten av klageinstansens vedtak, vil dertil fordre landkunnskap og en saksutredning som domstolene normalt ikke besitter/utfører. Dersom klageorganet skal forestå saksutredningen og gi en anbefaling om utfallet er det vanskelig å se hvorfor klageorganet ikke selv skal kunne besvare omgjøringsanmodningen.

Idet kriteriene for å få en sak gjenåpnet av førsteinstansen vil bli snevrere enn gjeldende praksis for å realitetsbehandle omgjøringsanmodninger, og domstolenes omgjøringskompetanse vil overgå klageinstansens, vil forslaget i sum sannsynligvis føre til en økning i antall rettssaker. Klageutvalget skriver at *"Klager kan dermed velge*

domstolsprøving i stedet for å sende en begjæring om ny behandling til førsteinstansen, når klager mener at klageinstansens vedtak er ugyldig. Vi bemerker at klager har denne muligheten også i dag, men den vil kunne bli mer aktuell dersom klageinstansen ikke lenger kan omgjøre sine egne vedtak og som følge av utvalgets forslag til vilkår for å få en sak gjenopptatt av førsteinstansen. Håndtering av rettssaker er meget ressurskrevende for UNE. Flere rettssaker kan derfor få konsekvenser for saksavviklingen for øvrig og vil føre til at staten i flere tilfeller må dekke klagernes saksomkostninger for retten, jf. at klageinstansen ikke selv vil kunne hindre rettssak ved å omgjøre eget vedtak. Det er ikke uvanlig med ca seks måneders berammelsestid ved Oslo tingrett ved søksmål mot UNEs vedtak. Ved anke til lagmannsretten kan berammelsestiden være enda lenger. Generelt sett vil derfor flere rettssaker innebære at det går til dels betydelig lengre tid før berørte vedtak kan effektueres.

16.7 Nærmere om vilkårene for ny behandling

Utvalgets forslag til vilkår for gjenopptakelse er opplysninger og bevis som ikke tidligere har vært lagt fram eller vurdert, og det må være sannsynlighetsovervekt for at den nye behandlingen av utlendingssaken vil få et positivt utfall. Utvalget skriver: *"På denne måten avvises nye opplysninger og bevis som like gjerne kan føre til avslag som til innvilgelse"*.

Utvalget foreslår videre at det er UDI som skal vurdere spørsmålet om utsatt iverksetting i de tilfellene klageinstansen har fattet endelig vedtak i saken.

Vi forstår utvalgets forslag slik at verken UDI eller klageorganet kan gjenoppta saken/omgjøre dersom vi uten nye opplysninger og bevis som tidligere ikke har vært lagt fram eller vurdert likevel kommer til at vedtaket bør omgjøres (for eksempel av hensyn til likebehandling, fordi vi feilbedømte informasjonen eller ved fornyet vurdering endrer oppfatning mht. returvern), jf. for øvrig våre kommentarer under kapittel 16.6.

Dersom en omgjøringsanmodning tilsier at utlendingen *kan* ha rett til beskyttelse, men UDI ikke kan fastslå at det er sannsynlighetsovervekt for slik rett før direktoratet faktisk har behandlet anmodningen, synes klagesaksutvalgets forslag å innebære at saken ikke kan gjenopptas. Vi anser en slik eventuell begrensing som svært betenkelig i saker om rett til beskyttelse/returvern iht. våre internasjonale forpliktelser og ul §§ 28 og 73.

Vi antar at UDIs håndtering av den enkelte omgjøringsanmodning vil kunne bli mer ressurskrevende enn når klageorganet tar en sak til fornyet vurdering. Vi viser til at det vil ha gått lengre tid siden UDI sist behandlet saken enn da klageorganet avgjorde den, og at det i mellomtiden kan ha tilkommet en rekke nye opplysninger.

Når anmodninger om omgjøring av klageorganets vedtak fremmes for underinstansen, vil underinstansen kunne omgjøre klageorganets vedtak. Selv om underinstansen etter å ha gått inn i saken mener at det ikke foreligger ny informasjon av vesentlig betydning, kan det likevel tenkes at underinstansen er uenig i klageorganets vedtak. Et prinsipielt spørsmål som bør avklares er om underinstansen i et slikt tilfelle bør kunne endre klageorganets vedtak. Det er øvrig en flytende grense mellom på den ene siden hva som skal regnes som ny informasjon og betydningen av denne, og på den andre siden hva som er gjentakelse av eller varianter av opplysninger som tidligere er vurdert av klageorganet. Hvis UDIs nye avgjørelse igjen skal kunne påklages til klageinstansen, vil det føre til at ordningen blir ytterligere ressurskrevende enn dagens.

Når UNE omgjør egne vedtak, skyldes det som regel nye opplysninger, for eksempel om sikkerhetssituasjonen i hjemlandet, klagernes helsesituasjon eller barns tilknytning som følge av forlenget oppholdstid. Gjeldende regelverk forutsetter at UNE i visse tilfeller skal omgjøre egne vedtak, jf. det menneskerettslige returvernet som gjelder til vedtak iverksettes, uf § 8-5 om barns tilknytning, uf § 8-7 om returhindringer og omgjøringsanmodninger over

begrensete oppholdstillatelser etter uf § 8-8. Returnet må ivaretas uansett tiltak for å redusere antall omgjøringsanmodninger. Øvrige regler som innebærer at omgjøringsanmodninger i visse tilfeller skal behandles og kunne lede til oppholdstillatelse, kan gi klagerne et incitament til ikke å rette seg etter det (i utgangspunktet) endelige vedtaket og isteden fremme omgjøringsanmodninger. Hvilke vilkår som bør gjelde for når oppholdstillatelse kan gis, er et politisk spørsmål som UNE ikke vil kommentere. Når tiltak for å redusere antall omgjøringsanmodninger vurderes, bør imidlertid også de regler som innbyr til å fremme omgjøringsanmodninger, tross et endelig vedtak, gjennomgå. Det samme gjelder hvorvidt det kan stilles forenklede krav til saksbehandling og utforming av beslutninger når et endelig vedtak anmodes omgjort, jf. forvaltningslovens saksbehandlingsregler.

Vi vil for øvrig understreke at det mest effektive virkemiddelet for å få redusert antallet omgjøringsanmodninger i asylsaker vil være å få til raskere retur av personer med negative vedtak.

Kapittel 17 Flyktningnemndas saksbehandling

17.1 Innledning

Utvalget skriver: *"For å sikre legitimitet til saksbehandlingen, mener utvalget at regulering av saksbehandlingen i størst mulig grad bør skje i lov og forskrift."*

Utvalget har imidlertid ikke foreslått nye lov/forskriftsbestemmelser om saksbehandlingen.

UNE er enig i at man bør vurdere i større grad å regulere saksbehandlingen i lov og forskrift. Men det vil være en detaljrik oppgave dersom direktøren ikke skal kunne gi supplerende interne retningslinjer om behandlingen av asylsaker, jf. UNEs gjeldende interne retningslinjer om ulike forhold vedrørende saksbehandlingen.

Vi minner videre om vårt brev av 22.08.2008 til daværende Arbeids- og inkluderingsdepartementet "Vedrørende ny utlendingsforskrift - utkast til forskrifter om organiseringen": (Kapittel 7):

"...Vi mener at det bør vurderes å innta flere prosessuelle regler i forskriften, særlig om gjennomføring av nemndmøter og nemndleders prosessledelse av klager, vitner, advokat og nemndmedlemmer. Forskriftsregulering kan virke tillitvekkende og fremme forutsigbarhet og likebehandling. Det kan for eksempel dreie seg om forhold som at nemndleder har styringsansvar for utspørringen av klager, herunder hvor lang tid nemnda bør bruke på ulike spørsmål, og nemndleders adgang til å avgrense temaene for møtet (jf. punkt 5). Andre temaer er advokatens rolle, for eksempel at en advokat gis anledning til å holde et kort sluttinnlegg, og føring av vitner. Vi bidrar gjerne til en nærmere vurdering av disse spørsmål."

Videre viser vi til vårt brev av 29.01.09 til AID: "Departementsforeleggelse - Forslag til kapittel 16 i ny utlendingsforskrift": (Til § 16-12):

"...I vårt brev av 22.02.2008 anbefalte vi å innta flere prosessuelle regler i forskriften. I denne forbindelse viser vi til § 16-12 femte ledd hvor det fremgår at nemndleder kan "avskjære spørsmål og muntlige innlegg fra utlendingen, hans eller hennes advokat eller andre... ..når disse ikke anses å ha betydning for saken". Det kan reises spørsmål om nemndleder bør ha mulighet til å treffe sanksjoner mot personer som ikke forholder seg til nemndleders prosessledelse, sml. domstolsloven § 133..."

17.3 Nemndmedlemmenes rolle

17.3.2 Utvalgets vurdering

"Etter utvalget vurdering er utsendelse av saksdokumentene i forkant av nemndsamlingene nødvendig for at nemndmedlemmene skal ha tilstrekkelig tid til forberedelse."

Utvalget har som nevnt ikke evaluert gjeldende ordning. En undersøkelse som UNE gjennomførte med nemndmedlemmer som deltok i nemndmøter i 2009, viste bl.a. at ca 80 % av respondentene mente at forberedelsestiden under samlingene var passe eller for lang. Selv om forberedelsestiden vil øke ytterligere dersom saksdokumentene sendes ut før nemndmøtene, tilsier ikke nevnte undersøkelse at slik forhåndsutsendelse er *nødvendig* for å sikre nemndmedlemmene god nok forberedelsestid. UNE har for øvrig, bl.a. som følge av tidligere spørreundersøkelser overfor nemndmedlemmene, de senere år lagt til rette for bedre forberedelsestid for nemndmedlemmene i forbindelse med nemndmøtene enn hva som var tilfellet den første perioden av UNEs virketid.

Utvalget mener at *"Dokumentene kan sendes som rekommandert post, det kontrolleres at alle dokumentene er med når nemndmedlemmet kommer til nemndsamlingen og alle dokumentene makuleres ved slutten av møtet."*

I praksis vil det neppe være fullt så enkelt, jf. at dokumenter kan komme bort i posten uansett forsendelsesmetode. Det er videre påregnelig at ikke samtlige nemndmedlemmer hver gang medbringer alle dokumenter i retur til klageorganet, dvs. at forslaget vil kreve en oppfølgingsrutine ved brudd på forutsetningene.

"Utvalget er etter dette kommet til at av hensyn til rettssikkerheten må saksdokumentene sendes til nemndmedlemmene i forkant av møtene, som et supplement til den tiden nemndmedlemmene har til forberedelse ved selve nemndsamlingen."

Hvis saksdokumentene først skal sendes ut til nemndmedlemmene før møtene vil et alternativ, av ressurs hensyn, være at forhåndsutsendelse kommer istedenfor og ikke i tillegg til den tiden nemndmedlemmene har til forberedelse i klageorganet. På den måten vil hver nemndsamling kunne behandle 1-2 flere saker enn i dag.

Utvalget stiller spørsmål ved om personopplysningsloven får anvendelse for den delen av klageorganets saksbehandling som gjelder utsendelse av dokumenter pr. post. Utvalget har imidlertid ikke søkt en avklaring av dette rettslige spørsmålet. Etter vår oppfatning får personopplysningsloven utvilsomt en slik anvendelse. Utvalget foreslår dertil at saker for Flyktningnemnda unntas fra personopplysningsloven, og om så ikke skjer bør det etableres rutiner, *"for eksempel gjennom aidentifisering av dokumentene, som gjør at dokumentene kan sendes ut."*

Vi gjør oppmerksom på at aidentifisering av komplette asylsaker, eventuelt også omfattet interne merknader, vil være ressurskrevende. Hvor ressurskrevende vil bero på hvilke krav som stilles til aidentifiseringen. For eksempel vil UNEs gjeldende rutinebeskrivelse om anonymisering av vedtak kunne innebære et gjennomsnitt opp mot 1 dagsverk pr. sak dersom alle saksdokumentene skal anonymiseres tilsvarende.

17.3.3 Særlig om foreleggelse av utkast til vedtak

Utvalget mener at nemndmedlemmene alltid skal forelegges nemndleders utkast til vedtak.

I dag skriver nemndleder vedtaket som regel etter at nemndsamlingen er avsluttet, i tråd med rådslagningen og konklusjonen i møtet slik den fremgår av møteprotokollen som er

underskrevet både av nemndmedlemmene og nemndleder. Dersom nemndleder er i tvil om hvordan begrunnelsen i vedtaket bør utformes kan nemndmedlemmene bli kontaktet, som regel pr. e-post eller brev. Videre forekommer det at nemndmedlemmer utformer sin egen eventuelle dissens som inntas i vedtaket, men i mange tilfeller er det nemndleder som skriftliggjør en evt. muntlig gitt dissens fra et nemndmedlem.

Klagesaksutvalgets forslag vil generelt innebære at det vil ta lengre tid før vedtakene kan gå ut. Hvis vedtaksutkastet skal forelegges nemndmedlemmene kan dette medføre behov for at nemndas medlemmer må møtes på nytt på tilsvarende måte som gjøres i domstolene. Dette kan medføre merutgifter til reise, hotell mv., og kreve mer tidsbruk fra nemndmedlemmene. Idet utvalget ikke har evaluert gjeldende ordning inneholder utredningen for øvrig ingen påvisning av at dagens hovedregel om at nemndleder kan skrive ut vedtaket basert på konklusjonen i nemndmøtet, ikke sikrer vedtak som i sitt innhold samsvarer med nemndmedlemmenes vurderinger. UNE har for sin del ikke indikasjon på at dagens praksis i så måte er problematisk.

17.4 Partsinnsyn

Utvalget mener at "Innsynsretten bør imidlertid utvides i de tilfeller klagesaken behandles i nemndmøte... ..Dette gjelder også sekretariatets merknader, som advokaten i dag ikke får innsyn i. Etter utvalgets vurdering bør advokaten få oversendt alle dokumenter, utover saksdokumentene som han eller hun allerede er i besittelse av, samtidig med at de sendes ut til nemndmedlemmene. Eventuelle nye opplysninger som Flyktningnemnda mottar etter utsendelsen til advokat og nemndmedlemmer, bør ettersendes dersom det er tid til det før nemndmøtet."

Etter fvl § 18 c har en part rett til innsyn i faktiske opplysninger. Slike opplysninger, eventuelt i sammendrag, er uproblematisk å utgi selv om klager/advokat som regel allerede vil ha kopier av sakens dokumenter og dermed de faktiske opplysningene. Vi forstår imidlertid forslaget slik at klageren/advokaten ikke kun vil ha rett til innsyn i faktiske opplysninger, herunder fra interne merknader, men også interne *vurderinger* og forslag til hvilke spørsmål klageren bør stilles i et nemndmøte (utvalget taler om en utvidet innsynsrett i forhold til forvaltningsloven § 18 c). Grensene for en utvidet innsynsrett bør i så fall avklares nærmere.

Vi kan ellers ikke se at klager/advokat, for å kunne ivareta sine interesser under saksbehandlingen, har behov for tilgang til ev. *vurderinger* som er foretatt av et saksforberedende sekretariat – i motsetning til normalordningen etter forvaltningsloven, jf. fvl §§ 18 flg. Sekretariatet og den enkelte nemnd er begge en del av klageinstansen, og prinsipielt er det ingen forskjell på vurderinger som foretas av sekretariatet eller beslutningstakerne før nemndmøtet. For eksempel vil nemndleder og nemndmedlemmene kunne snakke sammen før møtet om hva som bør være tema før utspørringen av klageren. De interne nemndmøtemerknadene omhandler som regel hvordan saken står seg mot ulike rettsgrunnlag, slik saken er opplyst før møtet. Merknadene har som regel også med forslag til relevante spørsmål som nemnda kan stille klageren. Nemndleder har imidlertid ansvar for å lede møtet, herunder styre utspørringen av klageren, og kan derfor både stille flere, færre eller andre spørsmål enn de sekretariatet har foreslått. Klagerens umiddelbare svar kan også ha betydning for nemndas vurdering av klagerens troverdighet, en vurdering som kan bli mer krevende dersom klageren har kunnet forberede seg på konkrete spørsmål på forhånd. Generell landinformasjon av relevans for den enkelte sak er for øvrig i stor grad offentlig tilgjengelig, bl.a. via Landinfos hjemmeside.

En endring som vil innebære at klager/advokat vil få tilgang til komplette interne merknader, vil videre kunne innebære lengre saksbehandlingstid ved at møtene må avholdes først noe tid etter at merknadene er ferdigstilt. Merknadene vil også kunne bli mer bearbeidet i vissheten om at de ikke kun vil være interne, noe som vil bidra til økt ressursbruk.

Utvalget skriver at "Videre må advokaten og klageren få være til stede også i delene av nemndmøtet hvor saksbehandler og landrådgiveren oppsummerer og svarer på spørsmål. Det følger i dag av utlendingsforskriften § 16 -12 fjerde ledd at utlendingen og eventuelt andre som møter, ikke har adgang til å være til stede under nemndas videre behandling av saken. Saksbehandler og landrådgiver er ikke medlemmer av nemnda og må i denne sammenheng anses som andre. Utvalget foreslår en tilføyelse til bestemmelsen som slår fast at landrådgiver og andre som deltar i møtet, skal forlate møtet samtidig med utlendingen."

Her synes utvalget å ha misforstått gjeldende rutiner for gjennomføring av nemndmøter. I våre interne retningslinjer, IR 10-12-01 om gjennomføring av nemndmøte, står det i kapittel 3 at landrådgiveren, mens klageren og advokaten er til stede, skal redegjøre for generell landkunnskap, herunder kilders tyngde og troverdighet. Landrådgiver skal videre bidra med informasjon som kan ha betydning for vurderingen av saken, herunder klagerens troverdighet og risikoen for forfølgelse ved retur. Denne praksisen ble innført i 2007.

Dersom utvalgets forslag innebærer at nemnda ikke kan ta opp spørsmål med saksbehandler og ev. Landinfo etter at klager har forlatt møtet, uten å kalle klager inn igjen, må klager og advokat enten vente i klageorganet til nemnda har avsluttet sin rådslagning eller kalles tilbake til nemnda til et nytt møte. Ressursbruken og saksbehandlingstidene kan dermed øke.

17.5 Andre sider ved saksbehandlingen

Utvalget mener at "...direktøren ikke bør ha myndighet til å gi instruksjoner for den delen av klageorganets virksomhet som gjelder Flyktningnemnda. Det er da naturlig at direktøren i forlengelsen av dette heller ikke kan gå inn og avgjøre enkeltsaker som nemndleder."

I sine forslag til nye lovbestemmelser har utvalget likevel beholdt kravet om at "Klageinstansen for utlendingssaker ledes av en direktør som må fylle kravene til dommere...", noe som synes unødvendig dersom direktøren ikke lenger skal ha nemndlederkompetanse.

Og: "Utvalget mener at klageren bør orienteres om valg av avgjørelsesform."

Vi ser ikke hvilken nytteverdi forslaget har, og det vil bidra til økt ressursbruk og lengre saksbehandlingstider.

Kapittel 18 Departementets instruksjonsmyndighet over klageinstansen og 19 Foreleggelse av prinsipielle enkeltsaker for departementet eller regjeringen

Hva gjelder NOU-ens kapittel 18 og 19 viser vi til vårt brev av 23.09.2010 der vi kommenterte klagesaksutvalgets delutredning om utvidet instruksjonsmyndighet over Utlendingsnemnda.

Kapittel 20 Økonomiske og administrative konsekvenser

Som det fremgår av våre merknader ovenfor har utvalget fremmet flere forslag som påregnelig vil føre til økte kostnader og lengre saksbehandlingstid, bl.a. knyttet til:

- Flere nemndmøter
- Beslutning om avgjørelsesform skal i mange saker forelegges to nemndmedlemmer
- Klageren skal orienteres om valg av avgjørelsesform før vedtak treffes
- Saksdokumenter skal sendes ut til nemndmedlemmene på forhånd
- Økt innsynsrett for klager/advokat
- Nemndmedlemmene skal forelegges utkast til vedtak

- Opphevelse av stornemnd
- Opphevelse av direktørens adgang til å gi interne retningslinjer om saksbehandlingen for asylsaker med utsatt iverksetting
- Domstolene gis en mer omfattende kompetanse til å omgjøre endelige vedtak enn klageinstansen

For oppholdssaker kan saksbehandlingen i gjennomsnitt bli mindre ressurskrevende enn i dag idet ingen av disse sakene iht. klagesaksutvalgets forslag skal avgjøres av nemndmøter eller nemndledere etter forberedelse av sekretariatet. Idet omgjøringsanmodninger ikke lenger vil kunne fremmes for klageinstansen, men anmodning om gjenopptakelse må rettes til UDI, vil klageinstansen kunne spare saksbehandlingsressurser, men forslaget vil neppe føre til en innsparing for forvaltningen som helhet – sannsynligvis det motsatte. Likeledes kan domstolenes foreslåtte adgang til å fastslå at klageren har rett til beskyttelse kunne gi en marginal besparelse for klageinstansen ved at det i slike tilfeller vil være tilstrekkelig å legge dommen til grunn uten ytterligere saksbehandling når nytt vedtak treffes. På den annen siden kan domstolenes økte omgjøringskompetanse, i kombinasjon med at klageorganet ikke kan omgjøre sine egne vedtak og de foreslåtte begrensningene for når UDI kan gjenoppta saken, føre til flere og mer ressurskrevende rettssaker. Totaliteten i forslaget vil trolig virke kostnadsdrivende og føre til lengre saksbehandlingstider uten en ditto økning i ressursene for klageorganet. Rettssaker krever betydelig innsats av UNE også i dag. UNE mottok 161 nye rettssaker i 2009 og 179 i 2010, inkl. ankesaker. For ytterligere informasjon viser vi til UNEs års- og tertialrapporter.

Utvalget anslår at deres forskjellige forslag totalt sett ikke vil medføre økte utgifter i forhold til dagens klagesaksmodell. De anslår at dobbelt så mange saker som ble behandlet i nemnd i 2009, vil bli behandlet i nemndmøte etter deres forslag.

Utvalgets beregninger er høyst usikre. Vi viser til Utredningsinstruksens pkt.2.2 [om konsekvensutredning – innhold] og de føringer som er stilt til økonomisk administrative konsekvenser i pkt. 2.3.1.

Vi antar at antall nemndmøter vil kunne bli betydelig flere enn hva utvalget har basert seg på. Iht. våre statistikker for 2009 avgjorde UNE i nemndmøter 8 % av asylsakene og 2 % øvrige saker. Tilsvarende tall for 2010 var 6,5 % og 1,5 %. Som nevnt under kapittel 12.4.4 ble hhv. 15,5 % og 14 av asylsaker med utsatt iverksetting avgjort i nemndmøter i 2009 og 2010. Klagesaksutvalgets forslag til kriterier for når klager har rett til fremmøte og når det kan gjøres unntak i denne retten vil etter våre anslag kunne innebære en tre-fire dobling av asylsaker i nemndmøter. Langt færre oppholdssaker enn asylsaker avgjøres i nemndmøter i dag, og en opphevelse av muligheten til nemndmøter i disse sakene vil derfor ha liten innsparingseffekt sammenliknet med den påregnelige økningen når det gjelder asylsaker.

Nemndmøter krever ikke bare en mer ressurskrevende saksbehandling enn de øvrige avgjørelsesformene, men også økte utgifter til reise, hotell og møtegodtgjørelse til nemndmedlemmer, klager og advokat. Idet en del tolker og advokater nok vil måtte møte oftere ved flere nemndmøter, vil sannsynligvis booking- og saksbehandlingstidene øke. En dobling eller mer av antall nemndmøter vil sannsynligvis kreve flere nemndledere og nemndmedlemmer, eventuelt må nemndmedlemmene møte oftere enn i dag. I motsatt fall kan konsekvensen bli økte restanser og lengre saksbehandlingstider. Også forslagene om at nemndleder i mange saker må forelegge valg av avgjørelsesform for to nemndmedlemmer og at vedtakene også skal underskrives av nemndmedlemmene, vil føre til økt tidsbruk for nemndmedlemmene og dermed kunne gi behov for flere nemndmedlemmer.

Forslagene som trekker i retning av økt ressursbruk synes alt i alt klart å overgå de eventuelle innsparinger som ligger i klagesaksutvalgets ulike forslag. Vi viser til våre merknader til de enkelte kapitler. Vi understreker for øvrig at UNE er opptatt av at vår

saksbehandling både skal være effektiv og holde god kvalitet, og vi ser fortløpende på tiltak som kan forenkle både saksforberedelsen og gjennomføring av nemndmøter, samtidig som nødvendig kvalitet opprettholdes.

Utvalget mener at "Forslaget om å fjerne ordningen med stornemnd vil også medføre besparelser...". Vi er enige i at besparelser kan ventes når det gjelder behandlingen av den enkelte sak som ellers ville blitt avgjort i stornemnd. De alternativer til stornemnd som utvalget peker på, bl.a. avklaring av praksis gjennom flere vedtak bl.a. truffet av nemnder (etter nemndmøte), vil neppe gi en samlet nettobesparelse. Flere nemndmøter kan gi en mer ressurskrevende saksbehandling enn en stornemndavgjørelse med presedensvirkning.

Dersom utsatt iverksetting i en asylsak blir avgjørende for om klagen skal avgjøres av Flyktningnemnda eller Utlendingsklage, ser vi ikke bort fra at klageinstansen må påregne et stort antall omgjøringsanmodninger over UDIs nektelse av utsatt iverksetting, jf. at omgjøring av utsatt iverksetting vil gi gode muligheter for at saken avgjøres i nemndmøte, mens muligheten for nemndmøte er fraværende om saken behandles av Utlendingsklage.

Vi har overfor nemndlederne tatt opp utvalgets forslag om to avdelinger der nemndledernes ansvarsområde begrenses til asylsaker. Tilbakemeldingen er unison om at nemndlederstillingen i så fall kan bli faglig mindre utfordrende og at forslaget vil kunne gjøre stillingen mindre interessant og dermed gi rekrutteringsproblemer. En slik begrensning kan også innebære en snevrere rekrutteringsbase enn i dag, ved at kompetanse innen flyktningrett kan få større betydning enn når nemndlederne avgjør alle typer av utlendingssaker.

Klageinstansen for utlendingssaker må være beredt til å håndtere stadige endringer i både antall innkomne saker, sakenes innhold og sakstyper. Det vil kunne være en fordel for klageorganets muligheter til fleksibilitet, bl.a. mht. å møte variasjoner i saksportefølgene og skiftende ankomsttall, om både saksbehandlere og nemndledere kan behandle alle sakstyper ut fra de behovene som til enhver tid foreligger. Vi viser også til våre kommentarer under kapittel 12.4.4 om sammenhengen og helheten i regelverket, og dermed den faglige styrke som ligger i at saksbehandlere og nemndledere har befatning med ulike sakstyper.

UNE har ved flere anledninger som følge av endringer i landinformasjonen suspendert utreiseplikten for asylsøkere med endelige vedtak. Etter klagesaksutvalgets forslag vil klageorganet ikke lenger kunne omgjøre egne vedtak, noe som kan tilsi at det i fremtiden vil være UDI alene som må vurdere suspensjon av utreiseplikt. Hvis klageorganet skal kunne suspendere utreiseplikten må det avklares om direktørens kompetanse skal være den samme, eventuelt hvordan samordning skal sikres, enten vedtakene er truffet av Flyktningnemnda eller Utlendingsklage. Tilsvarende vil det være spørsmål om UDI skal besvare henvendelser om utsatt utreisefrist på klageorganets vedtak eller andre forhold knyttet til effektivering av vedtak, jf. også ul § 90 siste ledd om iverksetting av vedtak der utlendingen på utsendelsestidspunktet påberoper omstendigheter som nevnt i ul § 28.

Med hilsen


for Terje Sjeggestad
direktør


Ketil Larsen
spesialrådgiver