

Høringsnotat

Innvandringsavdelingen

Dato: 25. juni 2020

Saksnr: 20/3146

Høringsfrist: 25. september 2020

Høring – nemndmøtebehandling av saker om konvertering

1 Notatets hovedinnhold

Høringsforslaget følger opp følgende punkt fra Granavolden-plattformen:

«Sikre at det avholdes nemndsmøte med personlig oppmøte og at det gis mulighet til å føre vitner under nemndsmøte i Utlendingsnemnda i asylsaker der troverdigheten ved en konvertering er ett av vurderingstemaene. Den utvidede adgangen til personlig oppmøte gjelder kun én gang i hver sak.»

Følgende er hovedpunktene i høringsforslaget:

- Saker hvor troverdigheten ved en konvertering er vurderingstema, skal avgjøres i nemndmøte med mindre særlige grunner taler imot det. Den alminnelige forutsetningen om det det må foreligge vesentlige tvilsspørsmål for at saken skal avgjøres i nemndmøte, vil altså ikke gjelde for disse sakene.
- Det presiseres at den utvidelse av retten til nemndmøtebehandling i saker om konvertering som nå foreslås, også skal gjelde for omgjøringsanmodninger, forutsatt at anførsler om konvertering ikke allerede er behandlet i nemndmøte eller av domstolen. For andre typer saker enn konvertering saker gjelder det i dag et unntak fra retten til nemndmøtebehandling dersom nemndleder mener at det ikke er grunn til å anta at nemnda vil endre vedtaket – etter forslaget skal altså ikke dette unntaket gjelde i saker hvor temaet er troverdigheten av en konvertering.
- Det gis en særregel om at det som utgangspunkt skal gis rett til å føre vitner fra den menigheten i Norge som utlendingen er tilknyttet. For andre saker gjelder det i dag ingen slik tydelig føring i regelverket om at det skal gis rett til vitneførsel – spørsmålet er i større grad overlatt til nemndleders skjønn.

2 Generelt om saksbehandlingen i UNE i dag

Utlendingsnemnda (UNE) behandler klager over vedtak fattet av UDI etter utlendingsloven og statsborgerloven.

Klagesaker som behandles av UNE, behandles på en av følgende tre måter:

- Avgjørelse i sekretariatet etter delegering fra nemndleder
- Avgjørelse av nemndleder etter forberedelse fra sekretariatet
- Avgjørelse i nemndmøte¹

Det følger av utlendingsloven § 78 tredje ledd at saker som ikke byr på vesentlige tvilsspørsmål, kan avgjøres av en nemndleder. I slike saker kan Utlendingsnemnda etter samme bestemmelse delegere vedtaksmyndighet til sekretariatet.

Loven og forskriften utdyper noe nærmere hvilke saker som skal avgjøres av en nemndleder, og av hvilke saker som må avgjøres i nemndmøte.

Utlendingsloven § 78 tredje ledd fastsetter således at saker som kan avgjøres av en nemndleder, blant annet er

«klager der vilkårene for å omgjøre Utlendingsdirektoratets vedtak åpenbart må anses å foreligge, og klager som må anses grunnløse. Det samme gjelder anmodning om omgjøring av vedtak truffet av Utlendingsnemnda når det ikke er grunn til å anta at nemnda vil endre vedtaket».

Når det gjelder hvilke saker som skal anses å by på vesentlige tvilsspørsmål, og som må avgjøres i nemndmøte, fastsetter utlendingsforskriften § 16-9 følgende:

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

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

Forvaltningslovens utgangspunkt er skriftlig saksbehandling, men når saker behandles i nemndmøte i UNE, følger det av utlendingsloven § 78 sjette ledd at utlendingen kan gis adgang til å møte personlig og uttale seg i saken. Det

¹ I noen tilfeller kreves også behandling i stornemnd, jf. utlendingsforskriften § 16-4 men dette berøres ikke nærmere i dette notatet.

er også fastsatt at i asylsaker skal slik adgang som hovedregel gis. Adgangen til personlig fremmøte er nærmere regulert i utlendingsforskriften § 16-12 annet ledd, som lyder:

«Adgang til personlig fremmøte skal som hovedregel gis i saker der Utlendingsdirektoratet har truffet vedtak om

- a) avslag på søknad om beskyttelse når det heller ikke er gitt tillatelse etter lovens § 38,*
- b) avslag på søknad om familieinnvandring fremmet fra riket av en asylsøkers familiemedlem som ikke selv har søkt beskyttelse,*
- c) avslag på søknad om avledet flyktningstatus, jf. lovens § 28 sjette ledd,*
- d) at overføringsflyktning ikke gis status som flyktning, jf. lovens § 35 tredje ledd,*
- e) tilbakekall av innvilget oppholdstillatelse som flyktning, og i denne forbindelse tilbakekall og avslag på søknad om fornyelse av utlendingens oppholdstillatelse, og tilbakekall og bortfall av permanent oppholdstillatelse,*
- f) tilbakekall og avslag på søknad om fornyelse av oppholdstillatelse når førstegangs tillatelse er gitt etter lovens § 38 på grunnlag av søknad om beskyttelse, eller*
- g) tilbakekall og bortfall av permanent oppholdstillatelse når førstegangs tillatelse er gitt etter lovens § 38 på grunnlag av søknad om beskyttelse, eller*
- h) utvisning av utlending som har påberopt seg vern mot forfølgelse etter lovens § 73.*

Det kan gjøres unntak fra hovedregelen i annet ledd når utlendingens fremstilling av faktum er lagt til grunn, når det ikke er tvil om faktum eller når nemndleder anser det åpenbart at personlig fremmøte ikke vil ha betydning for avgjørelsen av saken.

Adgang til personlig fremmøte kan også gis i andre saker etter en konkret vurdering. Dette kan blant annet være aktuelt i saker om utvisning av utlending som har barn med fast bopel i Norge og selv har fast bopel her, og i saker om hvorvidt en utlending fyller vilkårene for ny tillatelse etter lovens § 53 først ledd bokstav b eller § 53 annet ledd.»

Utlendingsnemndas alminnelige beregninger er at merkostnadene knyttet til en sak som avgjøres i nemndmøte uten personlig fremmøte (sammenlignet med om saken avgjøres av nemndleder) er ca. 24 500 kr, og merkostnadene knyttet til en sak som behandles i nemndmøte med personlig fremmøte er ca. 50 500 kr.

3 Forslag til nye regler om behandling av saker om konvertering

3.1 Retten til nemndmøtebehandling i konverteringssaker

Anførslene i saker om konvertering går vanligvis ut på at utlendingen risikerer forfølgelse i hjemlandet fordi vedkommende har konvertert fra en religion til én annen, eller at vedkommende har oppgitt sin religiøse tro.

Forfølgelse på grunnlag av religion gir rett til flyktningstatus etter utlendingsloven § 28 første ledd bokstav a, jf. flyktningkonvensjonen artikkel 1 A og protokoll 31. januar 1967. I utlendingsloven § 30 første ledd bokstav a er det mulige grunnlaget for forfølgelse på grunnlag av religion nærmere definert. Bestemmelsen lyder:

«Religion skal særlig anses å omfatte

- religiøse og andre typer livssyn,*
- deltakelse i eller tilsiktet fravær fra formell gudsdyrkelse, enten det skjer privat eller offentlig, alene eller sammen med andre,*
- andre handlinger eller meningsyttringer knyttet til vedkommendes religion eller livssyn,*
- individuelle eller kollektive handlemåter som er diktert av religiøs eller livssynsmessig overbevisning,*
- frihet til å skifte religion eller annet livssyn.»*

Denne definisjonen er ikke uttømmende, jf. Ot. Prp. nr. 75 (2006-2007) side 79.

Saker om konvertering kan reise ulike spørsmål, herunder disse:

- Er det tilstrekkelig sannsynliggjort at utlendingen har konvertert?
- Er det kjent i utlendingens hjemland at vedkommende har konvertert?
- Hvis det ikke allerede er kjent i utlendingens hjemland at vedkommende har konvertert: Er det likevel en reell risiko for at dette vil bli kjent dersom utlendingen blir returnert? (Det kreves ikke at vedkommende skjuler sin religion). Hvordan vil utlendingen forholde seg ved retur, med hensyn til å gjøre konverteringen kjent?
- Dersom det legges til grunn at det er en reell risiko for at det er eller vil bli kjent i utlendingens hjemland at vedkommende har konvertert: Er det i så fall også en reell risiko for at utlendingen vil bli utsatt for overgrep i hjemlandet som følge av dette?
- Risikerer utlendingen overgrep av en slik art at det er tale om alvorlig krenkelse av grunnleggende menneskerettigheter, slik at det er et reelt behov for internasjonal beskyttelse?

I de tilfellene hvor troverdigheten ved søkerens konvertering står sentralt (første kulepunkt), byr sakene ofte på bevismessige utfordringer. Ofte vil bevisføringen involvere menighetsmiljøer i det trossamfunnet utlendingen nå hører til i Norge. Erfaring viser også at det kan skape stor bekymring og

mistillit til myndighetenes vurderinger, både hos utlendingen og i det aktuelle menighetsmiljøet, når det reises tvil om realiteten i søkerens trosomvendelse. En del av dette må forstås mot bakgrunn av at de lokale menighetene føler et særskilt ansvar for dem de har «omvendt» til egen tro.

Det avholdes nemndmøte i relativt mange saker med anførsler om konvertering. Hvor stor andel av de sakene som angår troverdigheten ved en konvertering som avgjøres i nemndmøte, kan ikke fastslås sikkert.

Den usikkerheten som oppstår når saker om troverdighetsspørsmål blir avgjort av nemndleder uten nemndmøte, kan motvirke respekten for og etterlevelsen av lovlig fattede avslagsvedtak. Regjeringspartiene ble ved utformingen av Granavolden-erklæringen enige om at det er viktig å sikre en mer tillitsskapende prosess knyttet til saker som gjelder konvertering. Følgende ble fastslått som et mål for Regjeringen:

«Sikre at det avholdes nemndsmøte med personlig oppmøte og at det gis mulighet til å føre vitner under nemndsmøte i Utlendingsnemnda i asylsaker der troverdigheten ved en konvertering er ett av vurderingstemaene. Den utvidede adgangen til personlig oppmøte gjelder kun én gang i hver sak.»

Som en oppfølging av dette foreslår departementet en ny bestemmelse i utlendingsforskriften § 16-9 annet ledd med følgende ordlyd:

«Dersom saken gjelder beskyttelse og ett av vurderingstemaene er troverdigheten av anførsler om skifte av religion eller annet livssyn, skal saken avgjøres i nemndmøte, med mindre særlige grunner taler mot det. Den utvidede retten til nemndmøtebehandling gjelder kun én gang i hver sak.»

Formuleringen om at troverdigheten knyttet til den anførte konverteringen må være «ett av vurderingstemaene» innebærer i utgangspunktet at alle saker hvor det er aktuelt å avslå på grunn av manglende troverdighet om konverteringen, skal behandles i nemndmøte. Det alminnelige vilkåret om at nemndleder må finne at det foreligger vesentlige tvilsspørsmål, gjelder ikke.

Dersom det er aktuelt å avslå klagen på grunn av andre forhold enn troverdighet knyttet til konverteringen, dvs. hvis begrunnelsen for avslaget er knyttet til slike spørsmål som nevnt i kulepunkt 2 til 5 ovenfor, er det de alminnelige bestemmelsene i § 16-9 første ledd som vil gjelde. I disse tilfellene vil derfor det avgjørende for spørsmålet om nemndmøtebehandling være om nemndleder finner at det foreligger tvil om spørsmål som kan få avgjørende betydning for sakens utfall.

Den foreslåtte reservasjonen som går ut på at det skal kunne unnlates nemndmøte dersom «særlige grunner taler mot det» vil for det første kunne få betydning dersom nemndleder finner det utvilsomt at UDIs vedtak bør omgjøres. Da er det heller ingen grunn til nemndmøtebehandling. Det må også tas høyde for enkelttilfeller hvor det er så åpenbart at det ikke er tale

om en reell konvertering, at det ikke kan forsvares å prioritere nemndmøtebehandling av saken, tatt i betraktning den tidsbruk og ressursbruk denne behandlingsformen innebærer.

I de tilfellene hvor anførslene om konvertering først er fremkommet i forbindelse med en omgjøringsanmodning, vil det i dag følge av de alminnelige reglene i utlendingsforskriften § 16-10 at det ikke gjelder rett til nemndmøtebehandling dersom nemndleder mener at det ikke er grunn til å anta at nemnda vil endre vedtaket. I så fall kan nemndleder selv behandle omgjøringsanmodningen. Departementet foreslår en ny bestemmelse i utlendingsforskriften § 16-10 som bygger på den samme forutsetning som forslaget til ny § 16-9 annet ledd (sitert ovenfor) om at det skal gjennomføres nemndmøtebehandling i saker hvor vurderingstemaet er troverdigheten ved en konvertering, og hvor denne tematikken ikke allerede har blitt behandlet i nemndmøte eller av domstolen:

«Dersom anmodningen om omgjøring er knyttet til anførsler om skifte av religion eller annet livssyn, skal utlendingsforskriften § 16-9 annet ledd gjelde tilsvarende, med mindre anførsler om konvertering tidligere er behandlet i nemndmøte eller av domstolen.»

3.2 Retten til personlig fremmøte i konverteringssaker

Det følger av utlendingsloven § 78 sjette ledd at i asylsaker som behandles i nemndmøte skal utlendingen som hovedregel gis adgang til å møte personlig og forklare seg for nemnda.

I utlendingsforskriften § 16-12 er adgangen til personlig fremmøte nærmere regulert, og i første ledd bokstav a er det slått fast at adgangen til personlig fremmøte som hovedregel skal gis når saken gjelder klage over avslag fra Utlendingsdirektoratet på en søknad om beskyttelse, og det heller ikke er gitt oppholdstillatelse på humanitært grunnlag etter utlendingsloven § 38. Denne regelen vil også favne asylsaker som behandles i nemndmøte og hvor troverdigheten av en konvertering er vurderingstema. Når retten til nemndmøtebehandling styrkes (se forrige avsnitt), vil også retten til personlig fremmøte bli styrket, og det er ikke behov for nye særregler for å følge opp det aktuelle punktet i Granavolden-erklæringen om økt rett til personlig oppmøte i klageomgangen (se om situasjonen ved behandling av omgjøringsanmodninger nedenfor).

I utlendingsforskriften § 16-12 annet ledd er det i dag fastsatt følgende unntak fra hovedregelen om at det skal gis rett til personlig fremmøte i asylsaker som behandles i nemndmøte:

«Det kan gjøres unntak fra hovedregelen [om personlig fremmøte] når utlendingens fremstilling av faktum er lagt til grunn, når det ikke er tvil om faktum eller når nemndleder anser det åpenbart at personlig fremmøte ikke vil ha betydning for avgjørelsen.»

Departementet foreslår ingen endringer i den aktuelle bestemmelsen med tanke på konverteringssaker.

Når det gjelder omgjøringsanmodninger, er det ingen særskilte regler om rett til personlig oppmøte ved behandlingen i nemndmøte. Spørsmålet om rett til personlig oppmøte vil derfor være overlatt til nemndleders skjønn. Departementet foreslår at det her fastsettes følgende særregel i § 16-12 fjerde ledd om rett til personlig fremmøte i saker hvor troverdigheten ved en konvertering er ett av vurderingstemaene:

«I en sak om beskyttelse hvor det er fremsatt anførsler om skifte av religion eller annet livssyn i forbindelse med en omgjøringsanmodning, og hvor troverdigheten ved denne anførselen er et vurderingstema, skal det som hovedregel gis adgang til personlig fremmøte med mindre anførsler om konvertering tidligere er behandlet i nemndmøte, jf. § 16-9 annet ledd.»

3.3 Adgangen til vitneførsel i konverteringssaker

I § 78 sjette ledd i utlendingsloven er det fastsatt at i saker som avgjøres i nemndmøte, kan også andre enn utlendingen gis adgang til å møte og avgi uttalelse. Utlendingsforskriften § 16-13 annet ledd fastsetter at «[f]or å få saken så godt opplyst som mulig, kan nemndleder gi andre personer adgang til å møte».

Som beskrevet ovenfor er det et særtrekk ved konverteringssakene at sakene i de fleste tilfellene involverer menighetsmiljøer i Norge i det trossamfunnet utlendingen nå hører til. Under henvisning til dette og det som for øvrig er beskrevet om grunnlaget for særregler om denne kategorien saker, foreslås det en særregel i forskriftens § 16-12 nytt femte ledd tredje punktum, om at det skal gis adgang for menighetsrepresentanter til å vitne i saker om konvertering.

Eksempler på hvem som kan være aktuelle som vitner, er prester eller andre personer fra menigheten som kan forventes å bidra med relevant informasjon vedrørende troverdighetsvurderingen, herunder opplysninger om den prosessen klageren eventuelt har gått gjennom i den aktuelle kirken eller trossamfunnet.

Departementet har vurdert muligheten for mer detaljerte regler om vitneførselen i de aktuelle sakene, herunder nærmere angivelse av hvem som skal kunne vitne, hvor mange fra den enkelte menighet osv., men har kommet til at dette må avgjøres konkret og skjønnsmessig. Det sentrale er at det som hovedregel bør gis rett til å føre minst *ett* vitne fra den berørte menighet når en sak om konvertering behandles i nemndmøte.

Et særskilt spørsmål er hvem som skal dekke kostnader ved vitneførsel. Det bør tydeliggjøres at vitner skal kunne føres over telefon eller lignende, for å unngå høye reiseutgifter mv.

Det understrekes at det fortsatt er UNE som skal vurdere klagerens anførsler, herunder om anførslene kan anses troverdige. Denne vurderingen skal skje etter en helhetlig bevisvurdering av alle relevante opplysninger i saken. Uttalelser fra «andre» som møter, vil inngå som en del av helhetsvurderingen. Den foreslåtte forskriftsbestemmelsen betyr ikke at slike opplysninger skal tillegges mer vekt enn andre relevante opplysninger i saken. UNE må selv vurdere hvilken vekt opplysninger fra andre som tillates å møte skal ha.

4 Økonomiske og administrative konsekvenser

Utlendingsnemndas utgangspunkt er at merkostnadene knyttet til en sak som avgjøres i nemndmøte uten personlig fremmøte (sammenlignet med om saken avgjøres av nemndleder) er ca. 24 500 kr, og merkostnadene knyttet til en sak som behandles i nemndmøte med personlig fremmøte er ca. 50 500 kr.

Det er ikke mulig å anslå hvor mange flere saker som vil bli behandlet i nemndmøte dersom de regelendringene som her er drøftet, blir gjennomført.

Det er grunn til å tro at det kan bli anført konvertering i noen flere saker enn i dag dersom det innføres en styrket rett til nemndmøtebehandling. Det kan også bli fremsatt flere omgjøringsanmodninger på dette grunnlaget. Det er usikkert i hvilken grad de som får sin sak behandlet i nemndmøte i tråd med nye regler vil rette seg etter et eventuelt avslag, eller om de senere vil be om omgjøring på nytt.

Høyst usikre anslag tilsier at de nye reglene ville gitt en ekstrakostnad i 2019 på i overkant av 3 millioner kr. Dette er forsiktige anslag, da det blant annet ikke tar hensyn til at regelverksendringen kan øke saksinngangen.

Det legges opp til at merutgiftene til nemndbehandling dekkes innenfor Justis- og beredskapsdepartementets budsjettammer.

5 Forslag til endringer i utlendingsforskriften

I forskrift 15. oktober 2009 nr. 1286 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsforskriften) gjøres følgende endringer:

§ 16-9 annet ledd skal lyde:

Dersom saken gjelder beskyttelse og ett av vurderingstemaene er troverdigheten av anførsler om skifte av religion eller annet livssyn, skal saken avgjøres i nemndmøte, med mindre særlige grunner taler imot det. Den utvidede retten til nemndmøtebehandling gjelder kun én gang i hver sak.

§ 16-10 annet ledd skal lyde:

Dersom anmodningen om omgjøring er knyttet til anførsler om skifte av religion eller annet livssyn, skal utlendingsforskriften § 16-9 annet ledd gjelde tilsvarende, med mindre anførsler om konvertering tidligere er behandlet i nemndmøte eller av domstolen.

Nåværende § 16-10 annet ledd blir nytt tredje ledd.

§ 16-12 fjerde ledd skal lyde:

I en sak om beskyttelse hvor det er fremsatt anførsler om skifte av religion eller annet livssyn i forbindelse med en omgjøringsanmodning, og hvor troverdigheten ved denne anførselen er et vurderingstema, skal det som hovedregel gis adgang til personlig fremmøte med mindre anførsler om konvertering tidligere er behandlet i nemndmøte, jf. § 16-9 annet ledd.

Nåværende § 16-12 fjerde ledd blir nytt femte ledd og tilføyes følgende nytt tredje punktum:

I en sak som nevnt i fjerde ledd skal det som utgangspunkt også kunne føres vitner fra den menigheten i Norge som utlendingen er tilknyttet.