



DET KONGELIGE
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

Justis- og beredskapsministeren

Stortinget - Kommunal- og forvaltningskomiteen
Stortinget
0026 OSLO

Deres ref.

Vår ref.
23/1912 - CHSC

Dato
26.04.2023

**Dokument 8:210 S (2022–2023) Representantforslag fra
stortingsrepresentantene Grete Wold, Andreas Sjalg Unneland og Marian
Hussein om reform av UNE**

1. REPRESENTANTFORSLAGET

Jeg viser til brev fra Kommunal- og forvaltningskomiteen 13. april 2023, hvor det bes om min vurdering av forslagene i Dokument 8: 210 S (2022–2023) *Representantforslag fra stortingsrepresentantene Grete Wold, Andreas Sjalg Unneland og Marian Hussein om reform av UNE*. Forslagene lyder som følger:

- 1. Stortinget ber regjeringen fremme forslag om å innføre en topartsprosess i Utlendingsnemnda.*
- 2. Stortinget ber regjeringen senke terskelen i utlendingsforskriften slik at flere asylsøkere får mulighet til å forklare seg muntlig.*
- 3. Stortinget ber regjeringen komme tilbake med forslag om mer rettshjelp til asylsøkere i tråd med rettshjelpsutvalgets anbefalinger.*
- 4. Stortinget ber regjeringen sørge for at det innføres relevante kompetansekrav som vilkår for å være nemndmedlem i UNE.*

2. GENERELT OM SAKSBEHANDLINGEN I UNE

UNE behandler klager over vedtak fattet av UDI etter utlendingsloven og statsborgerloven. De aller fleste klagesakene blir forberedt av UNEs fagsekretariat. Den enkelte sak blir deretter fordelt til en nemndleder, som vurderer om saken kan avgjøres på bakgrunn av sekretariatets forberedelse, eller om den byr på tvil om spørsmål som kan ha avgjørende betydning for utfallet av saken («vesentlige tvilsspørsmål»), og må behandles i et nemndmøte. Saken avgjøres da av én nemndleder og to nemndmedlemmer (lekfolk). Nemndmøtet gjennomføres enten med eller uten at klageren gis adgang til å møte og gi muntlig forklaring.

Både departementet og UNE er opptatt av å utvikle UNE, og om nødvendig tilpasse saksbehandlingen, for å bevare UNE som et solid rettssikkerhetsorgan.

3. TOPARTSPROSESS

I dag er ordningen slik at klager i asylsaker og andre saker hvor UDI har truffet vedtak i førsteinstans, først behandles av UDI som vurderer om klagen inneholder nye opplysninger som gir grunn til omgjøring av vedtaket. Dersom dette ikke er tilfellet, oversender UDI saken til UNE med et følgebrev hvor de kort presenterer saken og eventuelt også gir en vurdering av nye opplysninger i saken siden vedtak ble truffet.

Etter dette har UDI ingen videre rolle i saken før denne er endelig avgjort av UNE. Det er bare utlendingen selv som er part i saken. Saksforberedelsene i UNE – forut for at vedtak treffes av nemndleder eller i nemndmøte – forestås i utgangspunktet av UNEs sekretariat.

Det flere organisasjoner ønsker er at prosessen i UNE bør organiseres mer som en topartsprosess, lik den vi har i domstolene. I praksis vil det bety at UDI opptrer som part for UNE, og at saken forberedes for vedtak gjennom en partsprosess mellom UDI og utlendingen, fremfor gjennom bruk av et organinternt sekretariat i UNE.

Spørsmålet om å organisere saksbehandlingen i UNE som en topartsprosess har vært vurdert tidligere, blant annet i en evalueringsrapport fra konsulentfirmaet rhKnoff/professor Jan Fridthjof Bernt i 2003, i NOU 2010: 20 *Ny klageordning for utlendingssaker* (Klagesaksutvalget) og i Prop. 180 L (2012-2013). Ingen av disse dokumentene anbefaler å etablere en topartsprosess. I alle dokumentene legges det til grunn at utlendingens rettsikkerhet er best ivaretatt gjennom dagens ordning, hvor sakene forberedes av et nøytralt fagsekretariat i UNE som er inndelt etter sakstyper og landområder. Dette gir saksbehandlerne svært god oversikt over praksis, landinformasjon og annen relevant kunnskap.

Dersom det i stedet skulle etableres en topartsprosess mellom UDIs apparat på den ene side, og utlendingen og vedkommendes mer eller mindre spesialiserte advokat på den annen side, har de tidligere vurderingene pekt på risikoen for at utlendingen og

advokaten vil ha vesentlig dårligere forutsetninger for å finne fram til fakta og tidligere praksis enn det UNE som klageinstans har i dag. Klagesaksutvalget trakk også fram ressurs- og kostnadshensyn; en partsprosess forventes å bli mer ressurskrevende og kostbar enn dagens ordning.

Særdomstolsutvalget som fremla NOU 2017: 8 *Særdomstoler på nye områder?* – *Vurdering av nye domstolsordninger for foreldretvister, barnevernsaker og utlendingssaker*, hadde ikke som del av sitt mandat å utrede en ny organisering av saksbehandlingen innenfor dagens UNE, og har derfor heller ikke utredet muligheten for å organisere saksbehandlingen som en topartsprosess. Utvalget har bare helt kortfattet pekt på noen hovedspørsmål. De avviser riktignok ikke at en formell topartsprosess kan være den beste løsningen, men viser samtidig til at en del av kritikken mot UNE på dette punkt, har bygget på en unyansert oppfatning om hva en topartsprosess på dette området vil innebære. En innføring av topartsprosess i forvaltningsbehandlingen på UNEs område, vil ikke bety at muntlig forklaring vil kunne benyttes i like stor grad som under hovedforhandlinger i domstolene. Utvalget viser til det høye antallet saker som avgjøres av UNE. Dette er også en av de vesentlige grunnene til at utvalget ikke anbefaler å erstatte UNE med en forvaltningsdomstol. Utvalget viser videre til at innføring av en partsprosess uansett vil kreve nærmere utredning av ressursbruk, administrasjon og kostnader.

Særdomstolsutvalget bemerker at de ikke har hatt i oppdrag å gjennomføre en evaluering av UNE, og at de ikke har grunnlag for å ta stilling til i hvilken utstrekning den kritikken som enkelte aktører reiser mot saksbehandlingen i UNE, er holdbar. Utvalget peker imidlertid på at det er et problem i seg selv at viktige samfunnsaktører som Advokatforeningen og mange organisasjoner mener at prosessformen for UNE ikke gir tilstrekkelig god behandling av sakene.

Mitt syn er likevel at det med bakgrunn i det som er påpekt over ikke er tilstrekkelig grunnlag for å fremme forslag om å innføre en topartsprosess i UNE.

4. MUNTLLIG BEHANDLING I UNE

Forslagsstillerne ber regjeringen «senke terskelen i utlendingforskriften slik at flere asylsøkere får mulighet til å forklare seg muntlig».

Innledningsvis vil jeg minne om at asylsøkerne forklarer seg muntlig før saken avgjøres av UDI.

Siden UNEs opprettelse har alle regjeringer ment at det er saker som byr på tvil om spørsmål som kan ha avgjørende betydning for utfallet av saken («vesentlige tvilsspørsmål») som skal behandles i nemndmøte, slik også dagens regelverk angir. Det har ikke vært stortingsflertall for å endre på dette. Nemndmøter avholdes med eller uten at utlendingen gis adgang til å møte og uttale seg («personlig fremmøte»), men

slik adgang skal som hovedregel gis i asylsaker (utlendingsloven § 78 sjette ledd andre punktum). Reglene om nemndmøter er ment å gi en fornuftig balanse mellom hensynet til tidsbruk, kostnader, rettssikkerhet og tillit.

Gjennomsnittlige merkostnader for nemndmøter ligger nå på om lag 53 000 kr for nemndmøte med personlig fremmøte og 26 000 kr for nemndmøte uten personlig fremmøte.

Jeg vil trekke frem at selv om klageordningen på utlendingsfeltet skulle blitt omgjort til en utlendingsdomstol slik som blant annet i Sverige, vil saksbehandlingen som hovedregel fortsatt måtte være skriftlig. Som jeg var inne på ovenfor, støttes dette også av NOU 2017: 8 *Særdomstoler på nye områder? – Vurdering av nye domstolsordninger for foreldretvister, barnevernsaker og utlendingssaker*, der det tas til orde for at saksmengden for en utlendingsdomstol vil være så stor at det er urealistisk at muntlige forhandlinger kan avholdes i samme utstrekning som i de alminnelige domstolene. Saksbehandlingen for den svenske migrasjonsdomstolen er også som hovedregel skriftlig.

Departementet har imidlertid signalisert eller gjennomført flere endringer i regelverk som skal styrke utlendingens mulighet til personlig fremmøte eller til å fremlegge sine synspunkter mv.

- I 2020 kom det på plass regler som gir rett til nemndmøtebehandling med personlig fremmøte i saker om tilbakekall av statsborgerskap.
- I mars i år trådte det i kraft regler som gir samme rett til nemndmøtebehandling dersom det i tilknytning til en sak om tilbakekall av statsborgerskap også reises spørsmål om utvisning.
- I 2021 kom det på plass nye regler som styrker retten til nemndmøtebehandling og vitneførsel i asylsaker som gjelder konvertering.
- I juni 2022 ble det vedtatt en økning i antallet timer fritt rettsråd i saker om utvisning som berører barn.
- I februar i år sendte jeg på høring et forslag til lavere terskel for nemndmøtebehandling i saker om utvisning som berører barn.
- I Prop. 67 L (2022-2023), som ble oversendt Stortinget 24. mars i år om blant annet fjernmøter i UNE, varslet departementet også at det arbeides med forskrifter som styrker retten til fremmøte for klager, advokat og involverte organisasjoner i saker som går for UNEs stornemnd, og at det vil bli en økning i antallet timer fritt rettsråd i slike saker.
- Det arbeides også med enkelte ytterligere endringer i utlendingsforskriften, som oppfølging av høringen om saksbehandlingen i UNE i 2021.

Departementet tar dessuten sikte på å lyse ut et FOU-opdrag før sommeren om å gjennomgå praksis når det gjelder terskelen for nemndmøtebehandling i UNE. Sist det ble foretatt en slik gjennomgang var i 2008. Både departementet, UNE og brukerne har

interesse i en slik fornyet gjennomgang, som også kan fortelle oss om det er behov for noen ytterligere justeringer i regelverket.

5. RETTSHJELP TIL ASYLSØKERE

Rettshjelpsutvalget la fram sin utredning i NOU 2020:5 *Likhet for loven — Lov om støtte til retts hjelp (retts hjelpsloven)*. Utredningen har vært på høring, og departementet arbeider med å vurdere oppfølgingen på retts hjelpsområdet generelt, og på utlendingsfeltet spesielt.

Som nevnt ble det allerede i fjor vedtatt en vesentlig økning i retten til fritt rettsråd i saker om utvisning som berører barn. Og i Prop. 67 L (2022-2023) om fjernmøter mv., er det signalisert at det vil bli gitt rett til et økt antall timer fritt rettsråd i saker som behandles i stornemnd.

Hvilke øvrige endringer det finnes grunn til, vil det bli tatt stilling til i det videre oppfølgingsarbeidet.

6. KOMPETANSEKRAV FOR NEMNDMEDLEMMER

Forslagsstillerne har foreslått å innføre kompetansekrav som vilkår for å være nemndmedlem i UNE. Dette ble både drøftet av Klagesaksutvalget i NOU 2010: 12 *Ny klageordning for utlendingssaker* og av den forrige regjeringen i Prop. 50 L (2019-2020) *Endringer i utlendingsloven (oppnevning av nemndmedlemmer til Utlendingsnemnda)*.

Følgende siteres fra lovproposisjonen punkt 7.1:

«Departementet bemerker at dette spørsmålet også ble drøftet av Mæland-utvalget i NOU 2010: 12 *Ny klageordning for utlendingssaker*. Utvalget viste til den grundige gjennomgang av domstolenes bruk av lekdommere som var foretatt i NOU 2002: 11 *Dømmes av likemenn*. I sistnevnte utredning ble det presentert forskjellige argumenter for bruk av lekdommere som Mæland-utvalget refererer til:

«Som utvalget viser i punkt 7.2, er de vanligste argumentene som anføres som begrunnelse for deltakelse av lekfolk i rettspleien at

- mange av de vurderinger som foretas krever fornuft og erfaring heller enn juridisk fagkunnskap
- lekdommerne tilfører domstolene livserfaring og sunn fornuft
- lekdommerne representerer den alminnelige rettsbevissthet
- retten får en bredere sammensetning
- allmennhetens tillit til rettsvesenet styrkes
- lekdommerne ser på saken med friske øyne
- dommere og advokater holder på formene
- juristene tvinges til å gjøre prosessen og prosessmaterialet forståelig for allmennheten

- det bidrar til å sikre prinsippet om offentlighet i rettergangen
- domstolene settes under demokratisk kontroll og
- det kan innebære en økonomisk gevinst.»

Mæland-utvalget foretok også selv en drøfting av argumenter for og imot lekmannsordningen i UNE (utvalgets utredning avsnitt 13.5.3), men endte opp med å anbefale at nemndmedlemmene fortsatt bør være lekfolk.

Departementet er enig i at lekmannelementet i utgangspunktet bør videreføres. Departementet viser til at behovet for fagkompetanse ivaretas av UNEs ansatte nemndledere og av UNEs fagsekretariat. Gjennom Landinfo sikres videre faglig uavhengige analyser av landsituasjonen og situasjonen for utsatte grupper mv. UNE kan også innhente særskilte sakkyndige vurderinger dersom nemndleder mener det er behov for det.

Lekmannelementet er særlig viktig i de sakene hvor det sentrale temaet er bevisvurderinger eller skjønnsmessige spørsmål. Det vises som eksempel til saker hvor det må vurderes om det foreligger sterke menneskelige hensyn eller særlig tilknytning til riket, eller hvor det for eksempel må vurderes om utvisning vil være et uforholdsmessig tiltak. I denne typen tilfeller kan lekmannskjønnen være et viktig supplement til den spesialiserte fagkunnskapen hos nemndleder og sekretariatet, se momentlisten ovenfor fra gjennomgangen av argumentene for å bruke lekdommere i domstolene.

Departementet mener at ordningen med at nemndmedlemmene oppnevnes etter forslag fra ulike organer, både offentlige etater, fagforeninger og humanitære organisasjoner, bidrar til et utvalg av nemndmedlemmer som representerer en god balanse mellom lekmannspreg, særskilt interesse for fagfeltet og vervet, og relevant kompetanse.»

Jeg er enig i de vurderingene som her er foretatt. Etter mitt syn er det viktig at lekmannelementet er representert blant beslutningstakerne i nemndmøtet, særlig i saker der det er vurderinger av bevis eller skjønnsmessige spørsmål.

Etter dagens ordning oppnevnes nemndmedlemmer etter forslag fra statsforvalterne, Samfunnsviterne, Norges Juristforbud og organisasjoner som arbeider på flyktning-, asyl- eller innvandringsområdet. Det bidrar til at utvalget av nemndmedlemmer representerer en god balanse mellom lekmenner, særskilt interesse for utlendingsfeltet og vervet som nemndmedlem, og relevant fagkompetanse.

Når det gjelder spørsmålet i representantforslaget om fremleggelse av utkastet til vedtak for nemndmedlemmene, vises det til UNEs egne retningslinjer IR-4 *Behandling av avgjørelse av saker i nemndmøte* og RB-116 *Rutiner for behandling og avgjørelse av saker i nemndmøter*. Begge rutinedokumentene er publisert på UNEs nettsider. Det fremgår av retningslinjene at protokollen fra nemndmøte skal inneholde resultatet av rådslagningen (konklusjonen i saken). Nemndlederen kan be et dissenterende nemndmedlem om å skrive sin egen begrunnelse. Vedtak skal ikke sendes

nemndmedlemmene, men de kan få lese gjennom vedtaket i UNEs lokaler etter nærmere avtale. Det er også vist til at det kan være nødvendig å sende utkast til begrunnelse til nemndmedlemmene eller på annen måte kommunisere om saken. Dersom det er nødvendig å sende utkast til begrunnelse eller lignende til nemndmedlemmene, skal dette skje slik at personopplysninger og opplysninger som er egnet til å identifisere klageren eller andre, ikke blir spredt. Hvis teksten skal sendes via e-post, presiseres det i retningslinjene at den må anonymiseres nøye, og særlig nøye i asylsaker. Nemndmedlemmene må heller ikke bruke identifiserende opplysninger i sine svar.

Med hilsen

Emilie Mehl

Dokumentet er elektronisk godkjent og sendes uten signatur