



STORTINGET

Representantforslag 237 S

(2017–2018)

fra stortingsrepresentantene Torhild Bransdal, Kjell Ingolf Ropstad, Tore Storehaug og Simon Molvær Grimstad

Dokument 8:237 S (2017–2018)

Representantforslag fra stortingsrepresentantene Torhild Bransdal, Kjell Ingolf Ropstad, Tore Storehaug og Simon Molvær Grimstad om å styrke rettssikkerheten i asylprosessen

Til Stortinget

Bakgrunn

Det er avgjørende at søknader om beskyttelse, andre utlendingssaker og søknader om statsborgerskap behandles på en rettssikker måte. Manglende rettssikkerhet kan få alvorlige konsekvenser. Eksempelvis kan behandling av søknader om beskyttelse uten tilstrekkelige rettssikkerhetsgarantier føre til at mennesker tvangsutsendes fra Norge til forfølgelse i hjemlandet, i strid med Norges internasjonale forpliktelser.

Personer som søker opphold i Norge, har rettigheter nedfelt i internasjonale konvensjoner og i norsk lovverk. For en rettssikker behandling av utlendingssaker og søknader om statsborgerskap er grunnleggende rettssikkerhetsgarantier som muligheten for kontradiksjon og tilstrekkelig opplysning av saken avgjørende.

Manglende muligheter for kontradiksjon

En rekke aktører har over lang tid kritisert Utlendingsnemnda (UNE) for manglende innsyn og kontradiksjon i saksbehandlingen. UNE ble i en evaluering bestilt av Kommunal- og regionaldepartementet allerede i 2003 kritisert for ikke å oppfylle krav til partsinnsyn i forvaltningsloven. Ifølge evalueringen hadde klagerne ikke innsyn i interne merknader som dannet grunnlag

for behandling av saken i nemndmøte, og fikk ikke innsyn i innhentet landinformasjon i saken.

Selv om enkelte endringer har blitt gjennomført i etterkant av evalueringen, blant annet ved at utlendingsforvaltningens fagenhet for landinformasjon (Landinfo) offentliggjør de fleste av sine rapporter, kan UNE bygge vurderinger på landinformasjon innhentet fra andre kilder enn Landinfo uten at klageren får mulighet til å imøtegå vurderingene. Klageren får heller ikke innsyn i kontakten mellom UNE og Landinfo. Selv om landinformasjonskilder fremkommer i UNEs vedtak, er det da i prinsippet for sent for klageren å imøtegå vurderingene. Det gis fortsatt heller ikke innsyn i UNEs merknader til nemndmøte. I Graver-utvalgets utredning (NOU 2017:8) fremgår det at flere organisasjoner på utlendingsfeltet påpeker at klagerne og fullmektiger ofte får lite innsyn i hvilke vurderingstemaer UNE anser som avgjørende, noe som begrenser mulighetene for kontradiksjon.

Hovedelementene i kritikken går ut på at man ikke får tilsendt merknadene/saksfremlegget fra saksbehandler til nemndleder (forut for nemndmøte, eller forut for nemndleders avgjørelse). Videre er det anført at det ved flere tilfeller ikke har vært kontradiksjon knyttet til springende punkter i avgjørelsesgrunnlaget – UNE «skifter» vurderingstema, vektlegger andre forhold enn det klager/UDI har vektlagt, eller bygger sin argumentasjon på landrapporter som klager ikke har sett mv. Kjerne er «nye avgjørende ting» klageren ikke har fått respondert på, innbrakt i saken fra UNE og vektlagt av UNE uten at klager har fått mulighet til å kunne gi uttrykk for sitt syn.

Mangel på kontradiksjon svekker den enkeltes rettssikkerhet og er særlig alvorlig på et saksfelt der et uriktig vedtak kan få svært alvorlige konsekvenser. Manglende

muligheter for kontradiksjon vil i mange tilfeller øke sjansene for et uriktig vedtak, fordi viktige opplysninger ikke fremkommer eller misforståelser ikke blir oppklart.

Viktigheten av kontradiksjon understrekes i Graver-utvalgets utredning. De påpeker:

«Det må være en sentral forutsetning at prosessen sikrer at partene har sett og fått kommentert det som andre, vitner og sakkyndige, har bragt inn i saken, og at avgjørelsen fra UNE ikke bygger på omstendigheter som parten ikke har hatt foranledning til å uttale seg om. Allerede i dag er det oppstilt krav til kontradiksjon i forvaltningsloven §§ 16-19. Etter utvalgets syn bør det gis en regel som forsterker dette kontradiksjonskravet for saksbehandlingen for UNE.»

Utvalget mener derfor at følgende bestemmelse bør tas inn i utlendingsloven:

«Utlendingsnemnda kan ikke bygge avgjørelsen på et faktisk grunnlag som utlendingen ikke har hatt foranledning til å uttale seg om. Avgjørelsen kan ikke gjelde andre krav enn de som klager har tatt opp, og de faktiske omstendigheter som avgjørelsen bygger på, må i hovedsak ligge innenfor det som er fremhevet i saken for UNE.»

Ved innføring av full kontradiksjon vil UNEs avgjørelser få større legitimitet hos den saken gjelder, og i allmennheten. I tillegg vil bedre kontradiksjonsadgang kunne medføre at det vil bli enklere for den enkelte søker å akseptere UNEs vurdering av saken.

Svært få får forklare seg muntlig for UNE

Et viktig formål med opprettelsen av UNE i 2001 var at det skulle styrke muligheten for den enkelte søker til å forklare seg muntlig for organet som fatter beslutningen i den aktuelle saken. Ifølge utlendingsloven § 78 skal det gjennomføres nemndmøte i saker der det foreligger vesentlige tvilsspørsmål. Det vil si tvil om spørsmål som kan ha betydning for utfallet av saken. Klageren skal som hovedregel gis mulighet til å møte personlig ved nemndmøte. Det er UNEs nemndledere som avgjør hvorvidt det skal arrangeres nemndmøte i den enkelte sak.

Siden opprettelsen av UNE i 2001 har kun mellom ca. fire og åtte prosent av sakene blitt behandlet i nemndmøte. UNE har gjentatte ganger blitt kritisert for manglende muntlighet av aktører som NOAS, advokater og stortingspolitikere. Ifølge Graver-utvalget vil

«(e)n vedvarende situasjon med at mange oppfatter at parten ikke får lagt frem saken sin på en ordentlig måte...kunne ha negativ innflytelse på tilliten til klagebehandlingen, og dermed også på den enkeltes vilje til å rette seg etter de vedtakene som treffes».

Ifølge utvalget bør det derfor vurderes en regelendring med mål om mer muntlighet i UNE. Utvalget foreslår at følgende bestemmelse tas inn i utlendingsloven:

«Dersom det er hensiktsmessig for avgjørelsen av saken, innkalles utlendingen til et møte (behandlingsmøte). Det samme gjelder dersom utlendingen krever det, og nemndleder anser at det er av vesentlig betydning for utlendingen å få uttale seg eller fremføre et bevis muntlig i saken. Behandlingsmøtet bør begrenses til å gjelde den delen av saken som tilsier at møtet avholdes. Det kan begrenses til å gjelde fremføring av muntlige forklaringer eller å få utlendingens syn på angitte forhold i saken. Nemndleder skal orientere utlendingen om hvilke forhold møtet skal omhandle.»

Utvalget understreker videre at

«terskelen for å avholde behandlingsmøte etter en slik bestemmelse skal være lav i saker om beskyttelse, utvisning og tilbakekall av tillatelse»,

og at bestemmelsen

«vil kreve muntlighet i markert flere tilfeller enn det som praktiseres i dag».

Personlig fremmøte er viktig for å opplyse saken og styrke den enkeltes rettssikkerhet, og vil bidra til at det fattes riktige vedtak. Muligheten til å bli hørt muntlig er også i seg selv en viktig verdi. Flere muntlige behandlinger vil gi UNEs avgjørelser mer legitimitet, både hos den enkelte som vedtaket gjelder, og i allmennheten.

Forslag

På denne bakgrunn fremmes følgende

f o r s l a g :

1. Stortinget ber regjeringen iverksette tiltak for å sikre full kontradiksjon i klagesaksbehandlingen i Utlendingsnemnda.
2. Stortinget ber regjeringen iverksette tiltak for å sikre at et betydelig større antall personer gis mulighet til å forklare seg muntlig ved klagesaksbehandling i Utlendingsnemnda.

13. juni 2018

Torhild Bransdal

Tore Storehaug

Kjell Ingolf Ropstad

Simon Molvær Grimstad