

Åpent brev til Justisministeren

Oslo, 13.12.2011

Organisasjonene som i dag foreslår leke medlemmer til Utlendingsnemnda (UNE), samt andre organisasjoner som jobber med innvandringssaker og menneskerettigheter, viser til den politiske prosessen som er satt i gang for å reformere dagens klageordning for utlendingssaker. Vi er glade for at det er satt i gang en slik prosess da vi mener at rettsikkerheten til klagere ikke er god nok i dagens ordning.

I den anledning uttrykker vi også skuffelse for at Mælandutvalget i sitt mandat fikk føringer om særskilt å vurdere styrket politisk styring av klageordningen. Etter vårt syn er det hensynet til rettssikkerhet og legitimitet som er de viktigste hensynene på dette feltet, og som burde vært tillagt størst vekt. Vi mener det er uheldig at man til nå i prosessen ikke har foretatt en reell vurdering av argumentene for og imot å innføre en klageordning med en rettssikkerhetsstandard på nivå med våre naboland. Vi håper derfor at departementet på nytt vil vurdere topartsprosess og domsstolbehandling i det videre arbeidet – en modell som Mælandutvalget naturlig nok ikke kunne gå inn for ut fra sitt mandat. Uavhengig av hva slags klageordning man ender opp med, vil organisasjonene særlig be om at følgende forhold forbedres i forhold til dagens ordning:

1. Styrking av frammøteretten

Som Mælandutvalget påpeker er frammøteretten av vesentlig betydning for styrkingen av rettsikkerheten til klager. I 2010 ble 642 av 18353 saker i UNE behandlet i nemndmøte med personlig frammøte av klager. Kun 10,5% av asylsaker med oppsettende virkning ble behandlet i nemndmøte med personlig frammøte. Som organisasjoner har vi erfart at både komplekse og alvorlige saker, hvor personlig frammøte åpenbart kunne hatt betydning for utfallet av saken, regelmessig har blitt avvist av nemndledere og dermed blitt fratatt muligheten for nemndbehandling med frammøterett. Organisasjonene mener derfor det er vesentlig for klagernes rettsikkerhet at flere får frammøterett, både i asylsaker og andre saker, enn det som er praksis i dag.

2. Begrunnelse av avgjørelsesform

Det har siden opprettelsen av UNE vært uro i organisasjonene og sivilsamfunnet for praksisen rundt valg av avgjørelsesform. Organisasjonene har hevdet at for få saker har fått nemndbehandling og at UNE har tolket kriteriet "vesentlig tvilsspørsmål" for strengt. En stor mangel ved dagens ordning har vært at nemndleder ikke har måtte begrunne valg av avgjørelsesform. Dersom man velger å videreføre en ordning med ulike typer avgjørelsesformer, mener vi det blir viktig at avgjørelsesinstansen plikter å begrunne valget av avgjørelsesform, og at denne beslutningen kan påklages.

3. Styrking av klagers kontradiktoriske rettigheter

Organisasjonene er kritiske til dagens ordning med begrenset partsinnsyn og ønsker at klager som alminnelig utgangspunkt må få rett til å bli gjort kjent med alle relevante faktiske opplysninger – også de som er gitt i interne saksdokumenter eller som muntlige

meddelelser. At en klager skal kunne få innsyn i opplysninger som saken bygger på, og mulighet til å imøtegå disse, er vesentlig for rettsikkerheten.

4. Mer saksforberedelsestid

Organisasjonene har i mange år ment at nemndmedlemmenes muligheter for saksforberedelse i mange tilfeller ikke har vært tilfredsstillende. Dersom man velger å videreføre en ordning med nemndbehandling, blir det viktig at nemndmedlemmene får mer tid til saksforberedelse enn det som er dagens ordning. Saksdokumenter må sendes til nemndmedlemmer i forkant av møtene, som et supplement til den tiden nemndmedlemmene har til forberedelse ved selve nemndsamlingen.

Det må også etableres gode rutiner som sikrer at klagers personvern ivaretas. Vi er imidlertid ikke enige i at dette forutsetter full aidentifisering av alle dokumenter, slik Datatilsynet tilrår. Det er i praksis ingen større grunn til å aidentifisere dokumenter som skal håndteres av formelle beslutningstagere som nemndmedlemmer, enn det er til å aidentifisere dokumenter som skal håndteres av advokater, hjelpeverger og andre, jf. konklusjonen til Mælandutvalget.

5. Tiltak for å bedre likebehandlingen og økt tilgang til praksis

Organisasjonene erkjenner at dagens ordning med stornemnd ikke har fungert tilfredsstillende. Uavhengig av ny klagemodell mener vi at det må lages en effektiv og god ordningen som sikrer mer likebehandling enn det som er tilfelle i dag. Mer likebehandling i utlendingsforvaltningen var begrunnelsen da ordningen med stornemnd ble innført i 2005. Flertallet i Stortingets kommunalkomité uttalte den gang at ”Fleirtallet viser til at ein i dag ikkje har noka ordning som sikrer lik praksis i UDI og UNE. Det kan føre til ulik handsaming, inkonsekvante og feil avgjerder som rammar asylsøkjjarar.” Organisasjonene mener at Kommunalkomitéens resonnement er like gyldig i dag, og at det ikke er tilstrekkelig å sikre likebehandling gjennom forvaltningsorganers alminnelige plikt til likebehandling. Vi mener videre at klageorganets praksisnotater og vedtak må offentliggjøres i større utstrekning enn i dag, slik at utlendinger og rettshjelpere har reell mulighet til å vurdere om en sak er behandlet i tråd med kravet til likebehandling.

6. Instruksjonsmyndighet – uavhengighet fra departement og førsteinstans.

Organisasjonene mener at det er maktpåliggende å ha en uavhengig klageinstans for utlendings saker. Uansett type organisering, mener vi at klageinstansen må ha uavhengighet fra både førsteinstansen og fra departementet, og at det bare skal kunne instrueres gjennom lov og forskrift. Utlendingsfeltet er i stor grad regelstyrt, og vedtakene har ofte svært stor velferdsmessig betydning for den det gjelder. Vi mener derfor at rettssikkerhet og faglig integritet må ha større vekt enn adgangen til politisk styring. Dette sikres best ved en rettighetsbasert tilnærming hvor saker avgjøres uavhengig av politisk press og opinion.

7. Folkerettslige forpliktelser gjelder også for dem med endelig avslag

Organisasjonene er opptatt av at det finnes tilstrekkelige muligheter til å få vurdert utlendings saker på nytt. Vi mener at terskelen for å behandle omgjøringsbegjæringer må settes betydelig lavere enn det Mælandutvalget foreslår. En godt fungerende ordning for

omgjøringsbegjæringer er viktig på utlendingsfeltet, siden det er vanskelig for den enkelte å få saken prøvd for en domstol. De samme internasjonale standardene gjør seg gjeldende ved behandlingen av omgjøringsbegjæringer som ved ordinære klager. Norges forpliktelser etter FNs flyktningkonvensjon og EMK tilsier betydelig varsomhet med å etablere prosessuelle terskler som kan forvanske asylsøkerens tilgang på den beskyttelse vedkommende kan ha krav på.

Hilsen

Antirasistisk Senter, ved leder Kari Helene Partapuoli

Flyktningehjelpen, ved generalsekretær Elisabeth Rasmusson

Innvandrerne Landsorganisasjon, ved leder Mauricio Riquelme

Juss-Buss

Kristent Interkulturelt Arbeid, ved generalsekretær Erik Høidahl

Mellomkirkelig råd for Den norske kirke, ved generalsekretær Berit Hagen Agøy

Norsk Folkehjelp, ved generalsekretær Liv Tørres

Norsk Organisasjon for Asylsøkere, ved generalsekretær Ann-Magrit Austenå

Redd Barna, ved leder av Redd Barnas Norgesprogram Janne Olise Raanes

Kopi:

De politiske partiene på Stortinget

Stortingets kommunal- og forvaltningskomité

Utlendingsnemnda

Utlendingsdirektoratet