

Reformér Utlendingsnemnda (UNE)

[Større bilde](#) □

(KIA) Sammen med flere andre organisasjoner har KIA skrevet en kronikk som sto på trykk i Aftenposten. Inkluderingsminister Bjarne Håkon Hansen svarte på kronikken (se egen link) og organisasjonene ga vår replikk til hans svar.

POTENSIAL FOR BEDRING. Bare én av fem asylsaker behandles avgjøres av nemnd i Utlendingsnemnda. Det er også vanlig at saker avgjøres på grunnlag av fakta som ikke er offentlig tilgjengelig. UNE har fortsatt et stort bedringspotensial.

EVALUERING. 31. mars ble den svenske Utlänningsnämnden nedlagt og erstattet av domstoler. Samtidig har den rødgrønne regjeringen i Soria Moria-erklæringen varslet en evaluering av den norske Utlendingsnemnda (UNE). Organisasjonene oppfatter dette som et viktig tiltak for å sikre at innsjone bak opprettelsen av UNE blir oppfylt.

Vårt fortsatt kritiske blikk på UNE fem år etter opprettelsen, må ses i lys av at UNE i stor grad var ment som en rettssikkerhetsreform. Organisasjonene opprettholder vår støtte til de viktige prinsipper som UNE er basert på: legmannsdeltagelse, klagerens mulighet til å møte beslutningstagerne og en mer åpen prosess. Kommunalkomiteen i Stortinget ønsket å oppnå "en systematisk og grundig etterprøving av de vurderinger som har blitt gjort i første instans". Dessverre forblir vår oppfatning at denne styrkingen av prosessen ofte ikke kommer til sin rett.

Grunnleggende forhold.

Enkeltvedtak på utlendingsrettens område berører noen av de mest grunnleggende menneskelige forhold. Dette innebærer at man må kunne forutsette en høy grad av rettssikkerhet. Det er spesielt viktig å huske at behandlingen av asylsaker er preventiv: Hensikten er å avverge at mennesker utsettes for alvorlige overgrep, i form av drap, tortur eller annen umenneskelig behandling.

Vi forventet ikke at opprettelsen av UNE ville medføre en total omlegging av praksis på utlendingsfeltet. Vi forventet heller ikke at vi nødvendigvis ville være enige i alle vedtak. Vi forstår det imidlertid slik at hensikten med opprettelsen av UNE var å oppnå generell tillit til hvordan vedtakene fattes. Fem år etter opprettelsen forblir vi kritiske til flere sider ved UNEs virkemåte. Det mest alvorlige problemet er at de fleste saker avgjøres i forenklet behandling, uten at det avholdes et nemndmøte hvor legmedlemmene deltar og klageren får møte. Andelen asylsaker i nemndmøte er pr. i dag én av fem. Dette er den høyeste andelen gjennom de fem årene UNE har eksistert; det vanlige har vært ca. én av ti. Det er viktig å merke seg at såkalt grunnløse asylsøknader er holdt utenfor denne statistikken. Med andre ord blir fire av fem begrunnede klagesaker stadig avslått uten nemndmøte.

Få saker.

I 2004-2005 ble kun 20 av 900 irakske asylsaker behandlet i et nemndmøte, til tross for den pågående konflikten i landet. I 2004 ble kun 11 av mer enn 300 iranske og ni av 360 etiopiske asylsaker behandlet i et nemndmøte, til tross for at det i begge tilfeller dreier seg om totalitære regimer som begår omfattende menneskerettsovergrep.

Avslag i forenklet behandling er alminnelig for kategorier av asylsøkere som FNs høykommissær for flyktninger (UNHCR) mener bør innvilges opphold. Avslag er også alminnelig for personer som hevder å ha vært utsatt for tortur av et regime som regelmessig benytter tortur og som stadig sitter ved

makten. Dette inkluderer kvinner som har vært utsatt for seksuelle overgrep. Slike forhold forplikter ikke nødvendigvis UNE til å innvilge, men de bør tilsi en grundig saksbehandling. For andre sakstyper, som familiegjenforening og utvisning, er andelen saker i nemndmøte enda lavere.

Føringer fra Stortinget.

Det er vanskelig å se at Utlendingsnemnda ble opprettet for at bare en liten brøkdel av sakene skulle behandles grundigere. Stortingets føringer var klare: "Flertallet mener at personlig fremmøte er avgjørende for nemndas legitimitet som et domstolslignende organ. Flertallet vil peke på at den sterkeste siden ved Utlendingsnemnda er at den enkelte asylsøker får anledning til å forklare seg for klageinstansen". Når kun én av ti (eller det siste året én av fem) asylsøkere får en behandling som på vesentlig vis skiller seg fra den skriftlige behandlingen man hadde før nemndas opprettelse, har vi ennå et langt stykke igjen før denne rettssikkerhetsreformen kan anses som gjennomført. Vi forundres også over at ingen saker så langt er blitt behandlet i stornemnda, som ble opprettet spesielt for å fatte prinsippavgjørelser og sikre likebehandling.

Dårligere enn i Danmark.

I Danmark får alle ordinære asylsøkere møte personlig i Flygtningenævnet. Også i Sverige er det hensikten at den nye ordningen med domstolsprøving skal medføre økt muntlighet i klagebehandlingen. I tillegg kommer det forhold at klagebehandlingen både i Danmark og Sverige - til forskjell fra Norge - er en partsprosess, med bedre rettsvern for klagerne. Dette innebærer at rettssikkerhetsnivået i Norge pr. i dag er vesentlig lavere enn i våre naboland.

Organisasjonenes kritikk har også omfattet aspekter ved behandlingen av de sakene som faktisk tas inn i et nemndmøte. Fem år etter UNEs opprettelse består uenigheten om hvordan nemndmedlemmenes saksforberedelse skal foregå. I en spørreundersøkelse i 2002 blant nemndmedlemmer foreslått av organisasjonene, mente 84 prosent av de spurte at det var ønskelig at saksdokumentene sendes ut i posten en tid før de skal inn til nemndsamling. I 2005, etter at nemnda hadde utvidet forberedelsestiden noe, var det fortsatt nesten 70 prosent som ønsket dokumentene tilsendt på forhånd.

Dette var også konklusjonen i den uavhengige evalueringen av Utlendingsnemnda: "Forsvarlig saksforberedelse krever etter vår oppfatning at nemndmedlemmene får oversendt kopier av saksdokumentene før oppmøte". At et så grunnleggende problem ikke er løst, oppfatter vi som svært alvorlig. Nemndmedlemmene er gitt et betydelig, personlig ansvar. Så lenge saksforberedelsen kun foregår under selve nemndsamlingen, er muligheten for grundig og gjentatt lesning i en del tilfeller utilstrekkelig, spesielt i komplekse saker. Vi forutsetter at den pågående dialogen mellom organisasjonene og UNE fører til at situasjonen forbedres snart.

Økt innsyn.

I den uavhengige evalueringen av UNE heter det videre: "Vi ser det som maktpåliggende at UNE legger om sin praksis når det gjelder partsinnsyn og uttalerrett. Klager og advokat må få innsyn i interne bakgrunnsnotater om landsituasjonen". Opprettelsen av UNEs offentlige praksisbase og økt publisering av utlendingsforvaltningens egne landrapporter er viktige steg på veien, og mer gjennomgripende endringer er underveis. To år etter evalueringen forblir det imidlertid alminnelig at asylsaker avgjøres på bakgrunn av faktainformasjon som ikke er kjent for klager og advokat, selv om evalueringen påpekte at vedtak fattet under slike omstendigheter kan være ugyldige. Vi imøteser derfor snarlige endringer som en svært positiv, og nødvendig, utvikling.

Flere av organisasjonene var i tvil om det var riktig igjen å foreslå nemndmedlemmer høsten 2004. Én organisasjon valgte å trekke seg. At de fleste organisasjonene besluttet å delta i det minste i en periode til, vitner om vår fortsatte støtte til UNEs potensial. Uten visse grunnleggende endringer de neste par årene kan organisasjonenes fortsatte støtte imidlertid ikke tas for gitt.

Generalsekretær Petter Eide, Amnesty International

Leder Nadeem Butt, Antirasistisk Senter

Generalsekretær Tomas C. Archer, Flyktninghjelpen

Leder Thomas Wanjohi, Innvandrernes Landsorganisasjon (INLO)

Daglig leder Heidi Olsen-Nalum, Juss-Buss

Generalsekretær Erik Høidahl, Kristent Interkulturelt Arbeid (KIA)
Generalsekretær Olav Fykse Tveit, Mellomkirkelig råd
Leder Fakhra Salimi, MiRA-Senteret
Generalsekretær Finn Erik Thoresen, Norsk Folkehjelp
Generalsekretær Morten Tjessem, Norsk Organisasjon for Asylsøkere (NOAS)
Daglig leder Oddvar Akhenaton de Leon, Organisasjonen Mot Offentlig Diskriminering (OMOD)
Generalsekretær Gro Brækken, Redd Barna
Leder Trond Thorbjørnsen, SOS Rasisme

13 frivillige organisasjoner i Norge opprettholder i denne kronikken sin støtte til Utlendingsnemnda, men de advarer mot at støtten ikke kan tas for gitt.

Publisert: 17. August 2006 14:43