



Justis- og beredskapsdepartementet

Dato: 30.11.2017

Vår ref: 17/06839-1

Deres ref: 17/3234

Hørings svar til NOU 2017: 8 Særdomstoler på nye områder?

Høringsuttalelse fra Kirkerådet

Kirkerådet har sett frem til NOU 2017: 8 *Særdomstoler på nye områder? Vurdering av nye domstolsordninger for foreldretvister, barnevernsaker og utlendingssaker*, og benytter seg av anledningen gjennom den åpne høringsrunden til å komme med våre kommentarer til utredningen.

Samtidig er Kirkerådet kritisk til at vi og andre sentrale kirkelige aktører som f.eks. Norges Kristne Råd ikke er inkludert på høringslisten. Dette gjelder særlig med tanke på utredningens drøfting av om det er nødvendig med særdomsstoler på utlendingfeltet. Den norske kirke ved Mellomkirkelig råd er en av organisasjonene som foreslår leke nemndmedlemmer til dagens UNE, kirken har medlemmer over hele landet som er engasjert i utlendingssaker gjennom integreringsarbeid og de kirkelige organer er engasjert i lovgivning på feltet. Vi har vært opptatt av praksisen i klagesaksbehandlingen i utlendingsnemnda i mange år.

Innledende kommentarer – avgrensning til utlendingfeltet

Kirkerådet verdsetter den grundige utredningen som foreligger og vil i det følgende kun kommentere den del av utredningen som omhandler særdomstoler innen utlendingfeltet. Vi viser også til vårt hørings svar til NOU 2010: 12 *Klageordning for utlendingssaker* (Hørings svar fra Mellomkirkelig råd for Den norske kirke av 27.09.2010. Vår ref.: 11/718-2). Mange av momentene vi spilte inn i hørings svaret den gang er fremdeles aktuelle og viktige anliggender fra vår side i dagens situasjon.

Vi er glad for at det nå foreligger en utredning som følger opp NOU 2010: 12 *Ny klageordning for utlendingssaker*. Dette har vært etterspurt lenge. Spørsmålet om å opprette en forvaltningsdomstol har ikke vært utredet før nå. Vi er opptatt av de samme hensyn som det redegjøres for i innledningen til utredningen: effektivitet, rettsikkerhet, legitimitet og

forholdet til politisk styring. Det er særlig rettssikkerheten for den enkelte klager vi vektlegger i våre anbefalinger.

Anbefaling fra utvalget og Kirkerådets ansbefaling

Kirkerådet har i flere år etterspurt en evaluering av UNE og en vurdering av om UNEs oppgaver ville bli løst bedre gjennom en forvaltningsdomstol på feltet. Tilbakemeldinger fra våre medlemmer, fra organisasjoner i kirken og fra våre egne råd og utvalg som har arbeidet innen feltet, har synliggjort et ønske om en forvaltningsdomstol på feltet. Det har vært uttrykt manglende tillit til UNE i en del saker som særlig knytter seg til vurdering av troverdighet i trosspørsmål. Her har vi opplevd at UNE i for liten grad har sikret rettssikkerheten til den enkelte. Vi kommer tilbake til dette i det følgende.

Samtidig ser Kirkerådet at det er gode grunner for ikke å opprette særdomstol på utlendingsfeltet. Utvalget peker på særlig tre områder som taler imot opprettelse av en forvaltningsdomstol på området:

- Behov for egen prosessordning
- Synet på politisk styring som preger utlendingsfeltet
- Rettssikkerhetsmessige fordeler ved opprettelse av forvaltningsdomstol kan langt på vei oppnås innenfor dagens organisering av UNE (s. 351)

Utvalget legger vekt på at

Kjernen i rettssikkerhetsprinsippet er imidlertid at den enkelte skal kunne forutse sin rettsstilling, og at saker i størst mulig grad skal avgjøres materielt riktig, og at behandles på samme måte som likeartede saker. (s. 351)

Her mener utvalget at dette kan ivaretas av gjennom en administrativ klageordning, men at forutsetningen må være at det innføres endringer som kommer kritikken mot UNE i møte, og at

... mange av de sakene UNE behandler vil det være bedre om saksbehandlingen legges mer opp i retning av en partsprosess. (s. 353)

Vi ser at det er gode grunner til å følge utvalget i deres anbefalinger, men for oss vektles likevel fordelene ved en forvaltningsdomstol tyngst. For Kirkerådet er det viktigste anliggende å sikre den grunnleggende rettssikkerheten for den enkelte utlending, slik også intensjonen var da UNE ble opprettet i 2001.

Kirkerådet mener primært at rettssikkerheten for utlending som klager på vedtak best gjøres gjennom opprettelsen av en forvaltningsdomstol.

Innvendinger mot UNEs praksis

Bakgrunnen for vår holdning finner vi i de innvendinger som har vært reist mot UNE har gått på følgende forhold (s. 353):

- Manglende kontradiksjon
- Flere tilfeller uten kontradiksjon knyttet til springende punkter i avgjørelsesgrunnlaget
- Manglende muntlighet
- Manglende partsprosess

Vi gjenkjenner i punktene ovenfor våre egne innvendinger mot behandlingen av enkeltsaker i UNE. Til punktene vil vi særlig anføre behovet for klager til å bli vurdert av uavhengig fagkyndig ekspertise, og at denne kunnskapen må tillegges tilstrekkelig vekt. Dette er et anliggende som er viktig for kirkesamfunnene, og andre tros- og livssynssamfunn, særlig i vurderingen av troverdighet i trosspørsmål. I vårt høringssvar av 2010 står det:

... man må på andre måter styrke mulighetene for å få tilført nemndbehandlingen alternativ informasjon og fagkunnskap. I saker som dreier seg om troverdighetsvurdering av klagers religiøse identitet, og der dette vil ha utfall for saken, har MKR [Mellomkirkelig råd] i en del saker i UNE erfart at skriftlige troverdighetsvurderinger fra prester i Den norske kirke ikke blir tillagt særlig vekt i saksbehandlingen. I slike saker ville det etter vår mening vært en klar fordel om prest eller annen fagkyndig person på religion, kunne møte for å utdype synspunkter og begrunne den faglige vurderingen for nemnda. (s. 3)

I en bisetning kan det nevnes at konvertittsaker har blitt gjenstand for særlig instruks fra departementet i 2016, men at vi ennå ikke har sett de fulle konsekvensene av disse instruksene. Vi ønsker, uavhengig av hvilke følger instruks fra departementet får og hvordan disse blir fulgt opp, at disse spørsmålene blir tatt hensyn til i den videre drøfting av en eventuell særdomstol.

Innvendingene som har vært reist mot UNE, slik de fremgår av punktene ovenfor, peker på behovet for en forvaltningsdomstol på feltet. Det er særlig spørsmål knyttet til ønsket om økt grad av partsprosess i behandlingen som står sentralt. Den andre innvendingen fra utvalget er knyttet til synet på politisk styring som preger feltet. Kirkerådet mener at et klageorgan i størst mulig grad bør være en uavhengig instans som ikke kan instrueres annet enn gjennom lov og forskrift. Forskrift – i forhold til instruks – fremgår for oss som den beste, mest demokratiske, mest legitime og mest rettssikre måten å forvalte instruksjonsmyndigheten på (se også vår høringsuttalelse av 2010). Dette har vi også påpekt overfor departementet i flere sammenhenger i forbindelse med forlengelse av instruksjonsmyndigheten som var ute til høring tidligere i år (*Høringssvar - evaluering og videreføring av midlertidige endringer i utlendingsloven vedtatt på bakgrunn av Prop. 16 L (2015-2016)* av 10.03.2017. Vår ref.: 17/00380-11). Der uttalte Kirkerådet bl.a. følgende:

Vi er derfor kritiske til instruksmyndigheten som ligger i forslaget til videreføring. En videreføring av departementets instruksjonsmyndighet ovenfor UNE vil kunne medføre økt politisering av innvandringsfeltet. Beskyttelsesvurderinger burde tilsi en tyngre vektlegging av hensynet til rettssikkerhet, snarere enn hensynet til politisk styring. Vi mener at UNE bør forbli en uavhengig klageinstans som ikke kan instrueres fra departementet annet enn gjennom lov og forskrift. Dersom instruksjonsmyndigheten videreføres settes UNEs rolle som et prinsipielt uavhengig klageorgan i fare.

Utvalgets tredje hovedargument mot en forvaltningsdomstol er at de rettssikkerhetsmessige fordeler som opprettelsen av en slik domstol vil innebære langt på vei kan oppnås innenfor dagens organisering av UNE. Kirkerådet forstår utvalgets argument og ser at dette fremstår som en god *sekundær* løsning for å sikre rettsikkerheten til klager. Hvis det ikke opprettes en forvaltningsdomstol mener Kirkerådet at disse forhold må sikres gjennom endringer i regelverket for UNEs behandling av klagesaker.

For Kirkerådet har behovet for partsprosess blitt synliggjort særlig gjennom ovenfor nevnte troverdighetsvurdering i trosspørsmål. En annen grunn til å løfte fram akkurat dette punktet, ut over klagers rettssikkerhet, er klageorganets legitimitet i norsk offentlighet. Vi ser at spørsmål om klagers troverdighet legger sterke føringer for hvordan våre medlemmer opplever UNEs troverdighet som klageorgan. Våre medlemmer gjør et omfattende arbeid i lokalsamfunn over hele landet i møte med asylsøkere og flyktninger og som leke medlemmer i nemnd. En rettssikker og troverdig behandling i UNE er avgjørende for at deres tillit til utlendingsmyndighetene opprettholdes og forbedres. Det er ikke å legge skjul

på, slik det også til dels fremkommer i utredningen, at UNE har behov for å bedre sin troverdighet i norsk offentlighet.

Kirkerådet ser at utvalgets anbefalinger på ss. 353 – 354 om forsterkning av kontradiksjonskravet for saksbehandling i UNE og innføring av regel som knesetter det sentrale element i forhandlingsprinsippet er nødvendige om det ikke opprettes egen domstol. I forlengelse av dette bør klagers mulighet til å bli vurdert av uavhengig fagkyndig ekspertise, og at denne kunnskapen må tillegges tilstrekkelig vekt, reguleres bedre. Dette gjelder særlig i spørsmål knyttet til troverdighetsvurdering hvor klagers henstilling til slik vurdering som hovedregel bør tillates. Kirkerådet ser det som helt sentralt å styrke kontradiksjon i saksbehandlingen vesentlig og at det åpnes for muntlige innslag – også fra fagkyndig ekspertise – i langt flere saker enn i dag.

Kirkerådet går derfor – sekundært – inn for utvalgets anbefalinger i det som kalles en «hybridpartsprosess» (s. 355), og ønsker at en slik «hybridmodell» i tilfelle går så langt som mulig i retning av partsprosess tilsvarende den vi finner i domstolene.

Kirkerådet kan oppsummerende gjengi sin anbefaling slik:

Kirkerådet mener at rettssikkerheten for utlending som klager på vedtak best ivaretas ved opprettelsen av en forvaltningsdomstol. Dette er vårt grunnleggende standpunkt.

Kirkerådet kan subsidiært støtte en ordning der det foretas endringer i regelverket for UNEs behandling i retning av en tydelig partsprosess lik den vi finner i domstolene.

Med vennlig hilsen

Jens-Petter Johnsen
Direktør, Kirkerådet

Einar Tjelle
Assisterende generalsekretær i Mellomkirkelig råd

Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ingen signatur.

Kopi til:

Kirkerådet, Mellomkirkelig råd, Samisk kirkeråd, Jens-Petter Johnsen	Postboks 799 Sentrum	0106 OSLO
Kirkerådet, Mellomkirkelig råd, Samisk kirkeråd, Øyvind Meling	Postboks 799 Sentrum	0106 OSLO
KR - Avdeling for økumenikk og internasjonale relasjoner, Berit Hagen Agøy	Postboks 799 Sentrum	0106 OSLO

Mottakere:

Justis- og beredskapsdepartementet	Postboks 8005 Dep	0030 OSLO
------------------------------------	-------------------	-----------

