

BOKANMELDELSE

Utlendingsnemndas årbok for 2003

Av HELGE HJORT¹

«Åpenhet er en kjerneverdi.» Slik innleder Utlendingsnemndas direktør Terje Sjeggestad etatens årbok for 2003. Han gir årbokens lesere dette råd: «Les UNEs årbok som det tidsdokument den er.» Selv er direktøren tidløs å se til på bildet som pryder årbokens forord. Det kunne vært tatt da han var en iherdig medarbeider i Juss-Buss' Fremmedarbeidergruppe på syttitallet.

Hvem leser årsrapporter? En som begikk en slik tilnærmet bok hvert år over en tiårsperiode, som ingen leste – er endt med også å lese andres, og nikker over at Utlendingsnemnda kaller sin årsmelding for *årbok*.

*

Boken har en fyldig bolk med artikler om menneskerettigheter og beskyttelse mot forfølgelse, greie oversiktsartikler som i en viss grad redegjør for hvordan nemnda implementerer disse rettighetene i sine enkeltsaker. Forfølgelse er et sentralt ord i flyktningkonvensjonens flyktningbegrep. Artikkelen «Retten til vern som flyktning» opplyser at alvorlige voldshandlinger og trusler mot liv omfattes av begrepet, mens kortvarig frihetsberøvelse og arrestasjoner gjør det i utgangspunktet ikke. Typer av mulig forfølgelse nevnes; vansker med bolig, arbeid, utdanning, husransaker, id-kontroller, mobbing, vanskeliggjøring av tilgang til helsevesen, skolegang og andre krenkelser av sosiale, økonomiske og kulturelle rettigheter. Disse skal inngå i den helhetsvurdering som gjøres i den enkelte sak, slik at «overgrepets art og omfang» er erstattet av «en mer moderne og helhetlig forståelse av menneskerettighetene».

¹ Helge Hjort er partner i advokatfirmaet Hestenes og Dramer. Han var Sosial- og helseombud i Oslo og Akershus fra 1991 til 2001. E-post: helge.hjort@hestenesdramer.no

Forfølgelsen skal ha sammenheng med asylsøkerens rase, religion, nasjonalitet, politiske oppfatning eller medlemskap i en spesiell sosial gruppe. Det er nok at mangel på effektiv beskyttelse fra hjemlandets myndigheter kan skyldes en av disse grunner. Det understrekes at såkalte tilfeldige kriminelle handlinger, hvor grove de enn måtte være, ikke gir flyktningestatus uten at dette «har sammenheng med en konvensjonsgrunn.» For en observatør av utlendingsforvaltningens praksis kan det synes som det skal mye til for at slike kriminelle handlinger anses å ha sammenheng med den rase, religion etc. søkeren har. Kunne Utlendingsnemnda stilt strengere krav til hvordan førsteinstansen behandler kravene til slik eventuell sammenheng?

Sentralt står selvsagt spørsmålet om asylsøkeren risikerer å bli utsatt for forfølgelse hvis han returneres til sitt hjemland. Det er svært å spå, sier Storm P., især om fremtiden. Vår utlendingsforvaltning bygger sine spådommer på det som i sin tid ble kalt for dens «oppdaterte informasjoner om forholdene i søkerens hjemland.» Er det grunn til å holde disse kunnskaper så til de grader hemmelig som utlendingsforvaltningen har hatt for vane? Når det er stor avstand mellom beskrivelsen asylsøkeren selv gir av disse forholdene og den utlendingsforvaltningen bygger på, er det å henvise til forhold som ikke beskrives, noe nær det samme som å unnlate å begripe sitt vedtak.

Noe tyder på at dette hemmelighold er ført videre også av Utlendingsnemnda. På dette punkt er konklusjonen i en evaluering Kommunal- og regionaldepartementet har fått utført at det er «tvingende nødvendig at UNE legger om sin praksis når det gjelder partsinnsyn og uttalerett.»²

Beviskravet for at et saksforhold skal legges til grunn er sannsynlighetsovervekt, dog med en rimelig skjønnsmargin i søkerens favør. Kravet som før gjaldt om aktiv medvirkning fra søkeren selv til å klarlegge faktum, skal være senket i de senere år. Utlendingsnemnda ser ut til å mene at til tross for – eller snare på grunn av – dette får Utlendingsnemnda svært få klager der det er aktuelt å innvilge asyl. Dette mener nemnda må skyldes at UDI innvilger asyl «i de aller fleste saker der asylgrunnlaget er rimelig sannsynliggjort».

Her kan det være på sin plass å minne om at kun under to prosent (kan hende er det ikke stort mer enn én av hundre) får innvilget sin asylsøknad i første instans. I årboken oppgir Utlendingsnemnda at den på sin side omgjør fire prosent av klagen. Det må bety at enten er nesten alle asylsøknader grunnløse, eller så er praksis på dette område svært streng. Utlendingsnemnda synes å være godt fornøyd med den instans den er satt til å overprøve avgjørelsene til. Noen utpreget kritisk distanse er det ikke lett å få øye på, verken i årboken eller i nemndas praksis.

Den såkalte «første asyllandsregelen» gjør at utlendingsforvaltningen slipper lett fra behandlingen av de aller fleste asylsaker. Et meget stort antall asylsøkere henvises ganske enkelt tilbake til det første landet de har hatt opphold i, på veien til Norge. Dublin-forordningen regulerer dette, og fører til at

² RH Knoff *Evaluering av UNE Hovedrapport*, <http://www.rhknoff.no/Rapporter/r206krd2.htm>

bare et ganske lite antall saker der søkeren først har oppholdt seg i et annet europeisk land, tas til realitetsbehandling her i landet. Det oppgis å gjelde dem som er såkalt medisinsk transportdyktig og dem som har nær familie her i landet.

Er de vurderinger andre europeiske såkalte «førsteland» gjør om folk risikofritt kan sendes tilbake til hjemlandet, til enhver tid uten plett og lyte? Må det være lov å anmelde en forsiktig skepsis mot den formodning som norsk utlendingsforvaltning synes å legge til grunn, i sin doble negasjon om at det ikke er grunn til å tro at våre europeiske naboer i Dublin-familien, ikke behandler slike saker godt nok.

Må forfølgeren være staten? Mange forfølges av andre, slik som tilfellet for tiden er i Darfur-provinsen i Sudan. De sudanesiske myndigheter ser ikke ut til å evne eller å ville beskytte folk fra denne provinsen mot overgrep, og forfølger ikke overgriperne. Utlendingsnemnda synes å mene at dersom hjemlandet har et såkalt operativt politi og rettsvesen, får folk søke beskyttelse hos myndighetene. Sudan-eksemplet viser at et slikt syn er utilstrekkelig. Den beskyttelse man byr sine borgere må være reell, ikke bare formell. Utlendingsnemnda ser dessuten ut til å mene at også andre enn staten kan beskytte folk mot forfølgelse. Som eksempel på slike andre nevnes blant annet «klan systemet i Somalia.» En storstilet retur av somaliere ser ut til å være igangsett, med den begrunnelse at deres klan i hjemlandet evner å beskytte dem mot den forfølgelse de kan risikere der. Kan vi være sikre på det?

*

I 2003 behandlet Utlendingsnemnda nesten 14 000 saker. Asylsakene utgjorde over 70 prosent. Av dem ble vel fire prosent omgjort. Dette mener Utlendingsnemnda ikke betyr at den har blitt strengere, men at Utlendingsdirektoratet er flinkere til å innrette sin praksis etter Utlendingsnemndas. Man brukte gjennomsnittlig fire måneder på sin behandling av klagesakene, og fikk avgjort 3 000 saker færre enn planlagt.

Av disse nesten 14 000 sakene ble 668 behandlet i nemndmøte. Resten – omkring 95 prosent – ble enten avgjort av nemndas sekretariat, eller av en nemndleder alene. Det er altså et forsvinnende mindretall av sakene som får den omhyggelige behandling en full kollegial prøving i samlet nemnd innebærer. Asylsøkeren selv fikk forklare seg i bare vel halvparten av de sakene som ble behandlet i samlet nemnd. Som det heter i årboken: «Det personlige fremmøtet er ikke en rettighet ... »

Forslag er fremsatt om at alle asylsaker – altså ikke bare fem prosent av sakene – bør få en full nemndbehandling. Det sier seg selv at for å få det til må det gjøres noen radikale grep i Utlendingsnemnda.

Det hender at asylsøkeren ber om å få forklare seg for den nemnd som skal avgjøre hans skjebne. Selv har jeg på mine klienters vegne fremmet slik

anmodning i en del saker. Nemndas svar har da innimellom vært å sende meg et vedtak som stadfester Utlendingsdirektoratets avslag på asylsøknaden, med den beskjed at saken er avgjort av nemndleder alene, da den angivelig ikke har budt på tvil. Utlendingsloven § 38 b fjerde ledd annet punktum forutsetter at asylsøkere som hovedregel får forklare seg personlig for nemnda. Jeg har forespurt Utlendingsnemnda om det ikke i det minste er slik at en anmodning må tas stilling til og besvares. Nemnda har ikke funnet grunn til å besvare denne henvendelsen, tross mange purringer.

*

Den åpenhet Utlendingsnemndas direktør flagger er en kjerneverdi for hans etat, kan altså bygges ytterligere ut. Tanken bak opprettelsen av Utlendingsnemnda var blant annet å bedre klageres rettssikkerhet og styrke tilliten til de vedtak som ble truffet, som det påpekes i årbokens innledningskapittel om «UNEs opprinnelse og oppgaver.» Et vesentlig element i en slik tillit er at klagerne opplever det som en reell mulighet at deres klage har en mulighet for å føre frem.

Den muligheten er, som årbokens saksstatistikk viser, meget liten. Utlendingsnemnda er ikke det eneste klageorgan som har en svært lav omgjøringsprosent, og nemnda påpeker selv at årsaken er at det fremmes svært mange åpenbart grunnløse søknader. Det er sikkert langt på vei korrekt. På den annen side er det vanskelig å få øye på de enkeltavgjørelser i Utlendingsnemndas portefølje, som søker å nyansere eller korrigere førsteinstansens oppfatning av sentrale spørsmål som forfølgelsesbegrepet, kravet til sannsynlighetsovervekt, bevisskravet for øvrig, og om det er så at man kan presumere at andre Dublinlands vurdering av asylsaker holder betryggende nivå.

Utlendingsnemnda synes å være inderlig tilfreds med Utlendingsdirektoratet. Det er påfallende hvor ulik mentalitet ulike forvaltningsorganer kan bygge. Trygderetten avgjør trygdesaker i siste instans, og har en omgjøringsprosent på henimot 35. Der er mulighetene for et annet utfall høyst reelt. Utlendingsnemnda synes på sin side i det vesentlige og i resultatet stort sett å være enig med førsteinstansen.