



Justis- og beredskapsdepartementet
Kun avgitt digitalt på regjeringen.no

Deres referanse: 23/841
Vår referanse: 2023/49
Dato: 30/03/2023
Publikasjonsnr: NIM-H-2023-014

NIMs høringsuttalelse – endring i utlendingsforskriftens regler om nemndmøtebehandling i utvisningssaker som berører barn

1. Innledning

Vi viser til Justis- og beredskapsdepartementets høringsbrev av 10. februar 2023 om overnevnte.

Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM) har som hovedoppgave å fremme og beskytte menneskerettighetene i tråd med Grunnloven, menneskerettsloven og den øvrige lovgivning, internasjonale traktater og folkeretten for øvrig. Vi skal bidra til å styrke gjennomføringen av menneskerettighetene, særlig ved å gi råd og fremme anbefalinger til Stortinget, regjeringen, Sametinget og andre.¹ Høringsuttalelser er et sentralt virkemiddel i dette arbeidet.

Utvisningssaker innebærer et inngrep i retten til familielivet til de involverte. Forholdsmessighetsvurderingen ved inngrep kan reise vanskelige og sammensatte spørsmål, noe saken *Alleleh mot Norge* illustrerer.² NIM gir i det følgende innspill på forskriftsreguleringen som etter vårt syn kan sikre en betryggende behandling av saker i UNE, og minimere risikoen for krenkelser av den enkeltes rettigheter.³

2. Overordnede hensyn

Spørsmålet som her er på høring, gjelder ikke terskelen for utvisning, men det prosessuelle spørsmålet om saken skal behandles i nemnd i UNE eller av nemndleder alene. Departementet peker på at hensynet til effektivitet, rettsikkerhet og tillit er sentrale og må avveies når det gjelder spørsmålet om avgjørelsesform i Utlendingsnemnda.⁴ Prosessreglene ivaretar, som departementet peker på, viktige hensyn.⁵ De har også en side til menneskerettighetene.⁶

¹ Se NIM-loven §§ 1 og 3 første ledd.

² *Alleleh mfl. mot Norge*, saksnr. 569/20 av 23.09.22.

³ Mest praktisk i denne sammenhengen er retten til privat og familieliv etter Grl. § 102 og EMK artikkel 8, og hensynet til barnets beste etter Grl. § 104 og Barnekonvensjonen artikkel 3.

⁴ Høringsnotatet pkt. 3.

⁵ Også der saken avgjøres av nemndleder alene gjelder regler som ivaretar viktige hensyn, slik som forvaltningsloven.

⁶ Se også høringsnotatet s. 5 med gjennomgang av retningslinjene hvor det pekes på at «erfaring viser også at det forekommer tilfeller hvor saker avgjøres uten nemndmøte, men hvor domstolen kommer til at utvisningsvedtaket er

Departementet skriver at hensynet til effektivitet i saker som gjelder barn taler for at avgjørelse i saken treffes så fort som mulig, uten unødig lang saksbehandlingstid. Det pekes også på at det vil gå raskere å ferdigbehandle en sak av nemndleder enn i nemndmøte. NIM har forståelse for dette. Vi antar samtidig at klare regler for når saken skal behandles i nemndmøte vil kunne ha en side til hensynet til effektivitet, da det vil kunne virke prosessbesparende på sikt, for eksempel på grunn av etterfølgende domstolsbehandling.

NIM nevner innledningsvis at behandling i nemndmøte er særlig viktig fra et rettsikkerhetsperspektiv. Behandling av saken i nemndsmøte sikrer lekmannsskjønn og at flere personer vurderer saken. Departementets henvisning til argumenter for at saken bør behandles i nemndsmøte illustrerer dette.⁷

Departementet skriver at det har vurdert en hovedregel om at utvisning i saker som berører barn skal behandles i nemndmøte, men mener at dette vil gå lenger enn det som er ønskelig ut fra hensynet til effektivitet. NIMs primære standpunkt er at i saker hvor barn er involvert, bør det gjelde en hovedregel om nemndsbehandling. For å sikre best mulig ivaretagelse av de nevnte hensynene, vil vi i det følgende gi innspill til forskriftsbestemmelsen.

3. Innspill til forskriftsbestemmelsen

Utkastet til utlendingsforskriften § 16-9 nytt fjerde ledd lyder som følger:

«Når det gjelder saker om utvisning som berører barn, skal saken behandles i nemndmøte også ved noe lavere grad av tvil enn etter første ledd. Ved vurderingen skal det spesielt legges vekt på om det er forhold som innebærer at utvisning vil oppleves særlig inngripende, blant annet langvarig familieliv i Norge, at barnet kan bli skilt fra sin nærmeste omsorgsperson eller andre forhold som kan innebære at barnet vil være særlig sårbart for familiesplittelse. Første punktum gjelder ikke dersom nemndleder mener at utvisningsvedtaket bør oppheves».

Etter NIMs syn er bestemmelsen for tvetydig og skjønnsmessig. Tatt på ordet, innebærer forskriftsbestemmelsens første punktum at i saker med «noe lavere grad av tvil» enn «vesentlig tvilsspørsmål», foreligger det plikt til nemndbehandling. Samtidig angis i andre punktum forhold som særlig skal legges vekt på. Departementet skriver i denne sammenheng at «[d]et er heller ikke slik at alle saker som dekkes av de momentene som er nevnt, skal behandles i nemndmøte».⁸ Bestemmelsen er ment å innebære en lavere terskel for nemndsbehandling i saker med lengeværende barn, men samtidig forutsettes

uforholdsmessig», se også s. 3 med redegjørelse av hensynet til effektivitet, der det pekes på at manglende tidseffektivitet har vært medvirkende for når domstolene har ansett et vedtak uforholdsmessig.

⁷ Høringsnotatet pkt. 3.4.

⁸ Høringsnotatet pkt. 3.4.

det «at endringsforslaget ikke vil føre en større økning i antallet nemndmøtesaker og kan håndteres innenfor gjeldende budsjetttrammer».⁹ Etter NIMs syn tilsier disse føringene, lest i sammenheng med at vilkårene «noe lavere grad av tvil enn etter [§16-9] første ledd» og «særlig inngripende» er ganske skjønnsmessige, at det gis begrenset veiledning for hvordan regelen skal ivareta de hensyn som gjennomgås i høringsnotatet punkt 3.

Etter NIMs syn bør en forutberegnelig regel om nemndsmøte avgrenses tydeligere gjennom ganske enkle kriterier. Vi antar at det i praksis kan gjøres ved å bygge på en hovedregel om nemndmøte i utvisningssaker som berører barn, kombinert med snever unntaksadgang for saker som ikke reiser tvil der hensynet til barnet er tatt i betraktning. Der nemndleder mener at utvisningsvedtaket bør oppheves, legger vi til grunn for vårt innspill departementets løsning om at plikten til nemndbehandling ikke kommer til anvendelse.

NIM mener at ved vedtak om utvisning som rammer barn der det foreligger langvarig familieliv i Norge, at barnet kan bli skilt fra en av sine nærmeste omsorgspersoner eller andre forhold som kan innebære at barnet vil være særlig sårbart for familiesplittelse, bør det gis en rett til at saken skal i nemndmøte.

Slik NIM forstår det, er det ikke noen hovedregel om høring av barn muntlig og direkte i utvisningssaker for UDI.¹⁰ Videre innebærer ikke utlendingsforskriften noen plikt til at det i utvisningssaker for UNE har vært en muntlig samtale med barnet. Vi reiser også spørsmål om det i noen tilfeller kan være slik at der det er gjennomført en slik samtale, kan denne ligge ganske langt tilbake i tid.

Det kan være vanskelig å fastlegge hvem som er barnets nærmeste omsorgsperson. Det kan i noen tilfeller være dekkende å anse at barnet har to omsorgspersoner som sine likestilte nærmeste. Vi viser her til forarbeider til endringer av barneloven.¹¹ Det kan også være et nødvendig samspill mellom omsorgspersonene som gjør at omsorgen samlet er tilfredsstillende. Det kan videre være vanskelig å vurdere momenter knyttet til barnets fremtidige omsorgssituasjon, blant annet hvordan barnet vil oppleve det å miste en omsorgsperson og om det er særlig sårbart for dette. Videre kan det være vanskelig å vurdere hvordan barnets gjenværende omsorgsperson håndterer å stå mer alene om omsorgen.

De øvrige nemndmedlemmenes innsikt og mulighet for personlig fremmøte i nemndmøte, jf. utlendingsforskriften § 16-12, med de nyanser muntlighet og utveksling av synspunkter kan gi, er viktig for en fullgod saksopplysning.

⁹ Høringsnotatet pkt. 1 og 6.

¹⁰ Lillevik mf. Fafo-rapport 2022:16 pkt. 5.3 følgende.

¹¹ Se bl.a. Prop. 161 L (2015–2016) Innst. 195 L (2016–2017) kap. 2. Se også NOU 2020: 14 kap. 7.6.3. der NOU 2020: 14 der prinsippet om likestilling mellom foreldre i deres forhold til barnet omtales.

NIM erkjenner at det i noen tilfeller er klart at det er grunnlag for utvisning, herunder at utvisning er forholdsmessig. Der barn er involvert kan det likevel være vanskelig for nemndleder å vurdere tvilen alene, særlig tatt i betraktning hensynene til barnet.

Vi foreslår til overveielse følgende utforming:

«Ved saker om utvisning som berører barn, skal saken behandles i nemndmøte der utvisning er særlig inngripende. Det gjelder blant annet ved langvarig familieliv i Norge, at barnet kan bli skilt fra en av sine nærmeste omsorgspersoner eller andre forhold som kan innebære at barnet vil være særlig sårbart for familiesplittelse. Nemndleder kan likevel avgjøre saken alene dersom den ikke reiser tvil, eller dersom nemndleder mener at utvisningsvedtaket bør oppheves.»

4. Avsluttende bemerkninger

Departementet skriver at det vil komme tilbake til spørsmålet om hvorvidt det er grunnlag for endring i reglene om personlig fremmøte og høring av barn mv. i saker om utvisning. Ved nemndmøte vurderer nemndmedlemmene saken. I utlendingsforskriften § 16-12 reguleres når personlig fremmøte kan eller skal skje. Bestemmelsen gir blant annet en adgang til å beslutte personlig fremmøte i saker om utvisning av utlending som har barn med fast bopel i Norge, og som selv har fast bopel her. Personlig fremmøte er viktig for betryggende å kunne vurdere barnets fremtidige omsorgssituasjon og sårbarhet. Dette er vilkår som vil ha betydning for den foreslåtte regelen her. NIM viser i denne sammenheng til vår høringsuttalelse til endringer i reglene om saksbehandlingen i Utlendingsnemnda.¹² NIM mener at reglene om nemndmøte bør ses i sammenheng med denne prosessen da også reglene om høring av barn og personlig fremmøte kan ha betydning for de hensyn nevnt i høringsuttalelsens punkt 2.

NIM nevner at vi har anbefalt at det foretas en bred utredning som kan se helhetlig på barns rett til å klage gjennom ulike instanser i norsk offentlig forvaltning, identifisere både rettslige og faktiske hindre, og vurdere hvordan barns klagerett kan styrkes, slik at barns rettigheter i større grad også blir oppfylt i praksis.¹³ Vi mener dette også gjelder på utlendingsområdet. Stortinget har nylig bedt regjeringen om å iverksette et arbeid for å sikre barns nasjonale klagemuligheter samt bedre informasjonen til barn og unge om retten til å klage i enkeltsaker og de klagerettigheter som finnes.¹⁴

¹² Vår ref. 2021/86. NIMs høringsuttalelse er tilgjengelig [her](#).

¹³ Vår ref. 2021/185. Se bl.a. NIMs brev til barneminister Kjersti Toppe av 27.10.21 tilgjengelig [her](#).

¹⁴ Se tilrådingen fra en samlet komite (Innst. 207 S) (Dokument 8:22 S (2022–2023)).

NIM stiller seg til disposisjon ved eventuelle spørsmål eller behov for presiseringer.

Vennlig hilsen
for Norges institusjon for menneskerettigheter

Gro Nystuen
Assisterende direktør

Vilde Jalleni Tennfjord
Rådgiver

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og har dermed ingen signatur.