

Innst. O. nr. 35

(2000-2001)

Innstilling fra kommunalkomiteen om lov om endringer i utlendingsloven

Ot.prp. nr. 19 (2000-2001)

Til Odelstinget

1. SAMMENDRAG

1.1 Generelt om forslagene til lovendringer

Justisdepartementet viser i proposisjonen til at i forbindelse med etableringen av Utlendingsnemnda fra 1. januar 2001, ble to nye paragrafer vedtatt i utlendingsloven, §§ 38 a og 38 b, ved lov av 30. april 2000 nr. 22. §38 a tredje ledd er senere endret ved lov av 28. juli 2000 nr. 75 ved at «Justisdepartementet» ble erstattet med «Kommunal- og regionaldepartementet». Det foreslås nå endringer i begge paragrafene. Hovedforslaget gjelder reglene for antall nemndmedlemmer (legmedlemmer) i den enkelte sak som behandles i nemnd. Det foreslås også at klagere ikke skal måtte anmode om å få møte personlig i nemnd, men at nemndleder vurderer dette i hver enkelt sak.

Etter de regler som tidligere er vedtatt, skal det være fire nemndmedlemmer og en nemndleder i saker som behandles i nemnd. I tillegg skal klagere som anmoder om det, kunne gis anledning til personlig fremmøte.

Den vedtatte behandlingsformen blir etter departementets oppfatning svært ressurskrevende, og unødige tung for å oppnå formålet med bl.a. økt rettssikkerhet og tillit til de avgjørelser som treffes. Det har også vært et høyere antall asylsøknader det siste halvannet året enn hva som ble lagt til grunn da reglene for Utlendingsnemnda ble vedtatt. Økningen i søkertallet forsterker inntrykket av at deler av den behandlingsformen det er lagt opp til, ikke er den mest rasjonelle måten å løse oppgavene på. Ved opprettelsen av Utlendingsnemnda ble det ikke lagt spesiell vekt på målsetninger om saksbehandlingstid. Krav om kortere saksbehandlingstid og derved mer effektiv saksbehandling har i den senere tid fått økt fokus. De nevnte endringene foreslås på denne bakgrunn. Departementet vil understreke at forslagene ikke bryter med prinsippet om å innføre ei utlendingsnemnd som et uavhengig og domstolsliknende organ i klagesaker etter

utlendingsloven, og at rettssikkerheten er godt ivare tatt også med de nye endringene.

Endringene gjør det nødvendig å gjøre endringer i noen av forslagene til forskriftsbestemmelser som ble fremlagt i Justisdepartementets høringsbrev av 17. februar 2000.

Forslagene til endringer ble sendt på høring sammen med flere forslag til forskriftsendringer ved departementets brev den 2. oktober 2000. Den 12. oktober 2000 ble det avholdt høringsmøte.

Forslaget om å endre § 38 a sjette ledd om å gi Utlendingsnemnda og Utlendingsdirektoratet søksmålskompetanse, ble ikke foreslått i høringsbrevet av 2. oktober 2000. Det har heller ikke vært på høring. Endringsforslaget innebærer først og fremst en hensiktsmessig teknisk justering.

Det er ellers besluttet at det skal foretas en evaluering av Utlendingsnemndas virksomhet i løpet av 2001. Evalueringen vil også omfatte bestemmelsen om at det som hovedregel skal gis adgang til personlig fremmøte i asylsaker.

1.2 Merknader til de enkelte paragrafene i lovforslaget

Til § 38 a tredje ledd første punktum:

Den Norske Advokatforening er tatt ut av første punktum. En del av begrunnelsen for dette er at advokatforeningen finner det prinsipielt uheldig at advokater oppnevnes som nemndmedlemmer og at en slik deltakelse normalt vil medføre at en er utelukket fra selv å prosedere saker for samme nemnd.

Til § 38 a sjette ledd:

Det er tilføyd nytt annet og tredje punktum. I annet punktum gis Utlendingsnemnda søksmålskompetanse for vedtak truffet av Justisdepartementet før 1. januar 2001. I tredje punktum gis Utlendingsdirektoratet søksmålskompetanse for vedtak truffet av di-

rektoratet etter 1. januar 2001 om lovmessigheten av vedtak etter utlendingsloven og erstatning som følge av slike vedtak.

Til § 38 b første ledd:

Av første punktum fremgår at i den enkelte sak deltar en nemndleder og to medlemmer. Videre er bestemmelsen endret ved at det er gitt et nytt annet og tredje punktum som regulerer hvordan uttrekket til nemndene skal skje. Ett medlem skal trekkes ut blant dem som er foreslått av Kommunal- og regionaldepartementet, Utenriksdepartementet og Norges Juristforbund, det andre medlemmet blant dem som er foreslått av de humanitære organisasjonene. Annet punktum blir fjerde punktum.

Til § 38 b tredje ledd:

Det er ikke foreslått endringer i første punktum. I andre punktum er siste del av setningen strøket, slik at det går ut at det gunstigste resultatet for klageren skal gjelde ved stemmelikhet. Det vil bli regulert i utlendingsforskriften hvordan avstemmingen skal skje ved stemmelikhet.

Til § 38 b fjerde ledd:

Første punktum er endret slik at klager ikke behøver å anmode om personlig fremmøte.

1.3 Økonomiske og administrative konsekvenser

I St.prp. nr. 1 (1999-2000) ble det lagt til grunn at nemnda skal treffe 7 500 vedtak pr. år, hvorav 3 000 vedtak i nemnd med personlig fremmøte. Disse forutsetningene ble videreført i budsjettet for 2001. I tillegg ble det lagt til grunn at nemnda skal fatte vedtak i 400 saker i nemnd, men uten personlig fremmøte. De samme forutsetningene legges fortsatt til grunn i de reviderte beregningene.

De økonomiske og administrative konsekvensene av endringen i § 38 b første ledd blir omfattende. Kostnadene til godtgjørelse, reise og opphold for nemndmedlemmer blir redusert som følge av at antall nemndmedlemmer i den enkelte nemnd reduseres fra fire til to. Det blir også enklere å administrere et system med nemnder bestående av tre personer istedenfor fem.

Det legges fortsatt til grunn at den enkelte nemnd i etableringsåret (2001) i gjennomsnitt skal behandle to saker med personlig fremmøte pr. dag og fire saker uten personlig fremmøte pr. dag.

Forslaget til endring i § 38 a sjette ledd innebærer at arbeidsbelastningen med rettsaker flyttes fra en instans til to andre instanser.

Ved å redusere antall nemndmedlemmer fra fire til to vil utgiftene til reise, opphold og godtgjørelse til nemndmedlemmer bli redusert med vel 11,2 mill. kroner.

Forslaget til endring av § 38 a sjette ledd gir ingen økonomiske konsekvenser.

2. MERKNADER FRA KOMITEEN

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, lederen Berit Brørby, Aud Gaundal, Einar Johansen, Leif Lund og Bjørnar Olsen, fra Kristelig Folkeparti, Anita Apelthun Sæle og Ivar Østberg, fra Senterpartiet, Magnhild Meltveit Kleppa, og fra Sosialistisk Venstreparti, Karin Andersen, vil vise til at hovedforslaget i proposisjonen gjelder antall nemndsmedlemmer (legmedlemmer) i den enkelte sak som behandles i Utlendingsnemnda. Flertallet har merket seg at det i proposisjonen foreslås at antall nemndsmedlemmer reduseres fra fire til to personer. Flertallet forutsetter at nemnda alltid har et medlem fra en humanitær organisasjon.

Flertallet viser til at flertallet tidligere har ment at nemnda bør ha fire medlemmer, men flertallet er enig i at den vedtatte behandlingsformen med fire nemndsmedlemmer blir svært ressurskrevende. Flertallet har merket seg at også de humanitære organisasjonene har akseptert dette. Flertallet vil understreke at et viktig formål med Utlendingsnemnda er økt rettssikkerhet og tillit til avgjørelser som tas. Flertallet mener at de sentrale formålene med nemnda også ivaretas av en nemnd bestående av leder og to nemndsmedlemmer. Flertallet vil peke på at ved en slik organisering er det få personer som avgjør svært viktige enkeltsaker. Det er derfor nødvendig å følge situasjonen nøye, særlig i forhold til asylsøkerens rettssikkerhet. Flertallet har merket seg at ved å redusere antall medlemmer reduseres kostnadene i 2001 med 11,2 mill. kroner.

Flertallet vil vise til at antall asylsøknader har vokst sterkt i det siste halvannet året. Flertallet vil understreke behovet for å oppnå kortere saksbehandlingstid, uten at rettssikkerheten reduseres.

Flertallet har merket seg at det i proposisjonen er foreslått at det som hovedregel skal gis adgang til personlig fremmøte i asylsaker som skal behandles i nemnd. Flertallet mener at personlig fremmøte er avgjørende for nemndas legitimitet som et domstolslignende organ. Flertallet vil peke på at den sterke siden ved Utlendingsnemnda er at den enkelte asylsøker får anledning til å forklare seg for klageinstansen, og at Utlendingsnemnda dermed vil inkludere en systematisk og grundig etterprøving av de vurderinger som har blitt gjort i første instans. Flertallet merker seg også at det skal foretas en grundig uavhengig evaluering av nemnda i løpet av 2001. Evalueringen vil kunne vurdere prinsipp og praksis i forhold til personlig frammmøte på et faglig og empirisk grunnlag.

Flertallet har merket seg at Den Norske Advokatforening ikke ønsker å oppnevne nemndsmedlemmer til Utlendingsnemnda, da en slik deltagelse normalt vil medføre at en er utelukket fra selv å prosedere saker i nemnda.

Flertallet er enig i de foreslåtte lovendringene.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Torbjørn Andersen og Lodve Solholm, og fra Høyre, Sverre J. Hoddevik og Erna Solberg, vil vise til at disse medlemmer var uenige i opprettelsen av Utlendingsnemnda, og stemte imot lovbestemmelsene som nå foreslås endret. Disse medlemmer er fortsatt prinsipielt uenig i opprettelsen av en utlendingsnemnd, men ser ingen grunn til å stemme imot de foreslåtte endringene når flertallet har valgt å etablere nemnden.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti viser til sitt standpunkt under behandlingen av Ot.prp. nr. 17 (1998-1999) - hvor den sentrale saken var oppretting av en klagenemnd. Dette medlem viser til at Sosialistisk Venstreparti gikk inn for oppretting av en flyktningsnemnd som alternativ til Utlendingsnemnda. En flyktningsnemnd med god kompetanse, og som legger stor vekt på menneskerettsaspektene, vil bedre ivareta og styrke rettsikkerheten til asylsøkerne. Vern og beskyttelse mot forfølgelse i hjemlandet skal ikke styres ut fra norske innvandringspolitiske hensyn. Styring må skje ut fra vern og i tråd med de internasjonale konvensjoner Norge har sluttet seg til.

3. TILRÅDING FRA KOMITEEN

Komiteen har ellers ingen merknader, viser til proposisjonen og ber Odelstinget gjøre slikt

vedtak til lov

om endringer i lov 24. juni 1988 nr. 64 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven)

I

I lov 24. juni 1988 nr. 64 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven) gjøres følgende endringer:

§ 38 a tredje ledd første punktum skal lyde:

Nemnda skal ha nemndsmedlemmer oppnevnt av Kongen i statsråd etter forslag fra Kommunal- og regionaldepartementet, *Utenriksdepartementet*, *Norges Juristforbund* og humanitære organisasjoner.

§ 38 a sjette ledd skal lyde:

Ved søksmål mot staten om lovmessigheten av Utlendingsnemndas vedtak etter loven her eller om erstatning som følge av slike vedtak, opptrer staten ved Utlendingsnemnda. *Ved søksmål mot staten om lovmessigheten av Justisdepartementets vedtak truffet etter loven her før 1. januar 2001, opptrer staten ved Utlendingsnemnda. Ved søksmål mot staten om lovmessigheten av Utlendingsdirektoratets vedtak truffet etter loven her etter 1. januar 2001 eller om erstatning som følge av slike vedtak, opptrer staten ved Utlendingsdirektoratet.*

§ 38 b første ledd skal lyde:

I den enkelte sak deltar en nemndleder og to medlemmer, jfr. likevel annet ledd. *Det ene medlemmet trekkes ut blant dem som er oppnevnt etter forslag fra Kommunal- og regionaldepartementet, Utenriksdepartementet og Norges Juristforbund. Det andre medlemmet trekkes ut blant dem som er oppnevnt etter forslag fra humanitære organisasjoner.* Den enkelte nemnd kan behandle flere saker.

§ 38 b tredje ledd andre punktum skal lyde:

Saker som behandles etter første ledd, avgjøres ved *flertallsvedtak*.

§ 38 b fjerde ledd skal lyde:

Klager kan gis adgang til å møte personlig og uttale seg i sak som behandles etter første ledd. I asylsaker skal slik adgang som hovedregel gis. Klagerens advokat eller en annen representant for klageren kan møte sammen med klageren. Også andre kan gis adgang til å møte og avgi uttalelse.

II

Loven trer i kraft 1. januar 2001.

Oslo, i kommunalkomiteen, den 7. desember 2000

Berit Brørby
leder

Anita Apelthun Sæle
ordfører

Erna Solberg
sekretær