



Innst. O. nr. 68

(2004-2005)

Innstilling til Stortinget fra kommunalkomiteen

Ot.prp. nr. 31 (2004-2005)

Innstilling fra kommunalkomiteen om lov om endringer i utlendingsloven m.m. (styringsforhold på utlendingsfeltet)

Til Odelstinget

1. BAKGRUNN

1.1 Sammendrag

Regjeringen la 16. januar 2004 frem St.meld. nr. 21 (2003-2004) Styringsforhold på utlendingsfeltet. Bakgrunnen for meldingen var bl.a. ønsket om bedre overensstemmelse mellom politiske mål og prioriteringer og praksis i utlendingssaker. I meldingen drøftes ulike tiltak som kan bidra til mer samsvar.

Stortingets flertall har gjennom sin behandling av stortingsmeldingen i hovedsak sluttet seg til Regjeringens forslag, jf. Innst. S. nr. 219 (2003-2004).

I proposisjonen foreslår Kommunal- og regionaldepartementet endringer i lov 24. juni 1988 nr. 64 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven). Endringene gjelder i første rekke lovfesting av tiltak som departementet foreslår i St.meld. nr. 21 (2003-2004).

Som nevnt i St.meld. nr. 21 (2003-2004) mener departementet det er behov for tiltak som kan bidra til å sikre at praksis i utlendingsforvaltningen er mer i overensstemmelse med politiske mål og prioriteringer. Det er også ønskelig å innføre en adgang til kontroll av positive vedtak. Dagens kontroll, som skjer gjennom klagebehandling og søksmål, gjelder bare forvaltningens negative vedtak (vedtak til søkerens ugunst). Endelig er det ønskelig å innføre tiltak som kan bidra til å sikre likebehandling, og derigjennom styrke rettssikkerheten for utlendingen.

Spørsmål som gjelder innreise og opphold for utlendinger står høyt på den politiske dagsorden. Til ti-

der har det vært et sterkt press på politikerne, særlig på den ansvarlige statsråden, for å gripe inn i enkelte utlendingssaker. Dette ble endret fra 1. januar 2001, ved etableringen av Utlendingsnemnda og ved at utlendingsloven ble endret slik at departementet ikke lenger kunne instruere Utlendingsdirektoratet i utlendingssaker. Kommunal- og regionaldepartementet (tidligere fagdepartement var Justisdepartementet) kan i dag bare styre praksis i slike saker gjennom endring av regelverket, med unntak av saker som gjelder utenriks- eller sikkerhetspolitiske hensyn.

Innvandring kan ha store økonomiske og sosiale konsekvenser og rører ved viktige samfunnsinteresser, også i saker der utenriks- og sikkerhetspolitiske hensyn ikke er aktuelle. Samtidig åpner utlendingsloven for mye bruk av skjønn. Etter departementets syn viser utviklingen på utlendingsfeltet i tiden som har gått etter lovendringen at det er behov for bedre politisk styring med praktiseringen av utlendingsloven. Målet er å få et bedre samsvar mellom politiske signaler og prioriteringer og praksis i utlendingssaker.

I innvandrings- og flyktningpolitikken er det ofte nødvendig med raske tiltak på bakgrunn av dramatiske verdenshendelser eller omlegging av politikken i land i vårt nærområde. Å endre loven og/eller forskriften vil ofte være for tidkrevende i slike situasjoner. I tillegg er det et problem at regelendring kommer i ettertid og ikke kan rette opp praksis som departementet finner uheldig i konkrete saker. Lov- og forskriftsbestemmelsene kan heller ikke være så detaljerte og uttømmende at de dekker alle slags saker. Det kan blant annet føre til at regelverket blir svært uoversiktlig, lite fleksibelt og tungt å praktisere. Å være avhengig av lov- eller forskriftsendringer vil derfor gjøre det vanskelig for departementet å få justert praksis i tråd med de politiske prioriteringene.

Den store utfordringen er hvordan statsråden skal få større innflytelse på praksis uten å gå tilbake til si-

tuasjonen slik den var før 2001. Det er ikke ønskelig at departementet skal forestå behandlingen av enkelt-saker, og det ville være i strid med den forvaltnings-politiske utviklingen å bringe denne oppgaven tilbake til departementet.

Forslagene om henholdsvis opprettelse av en stornemnd som en alternativ behandlingsform i UNE, samt at åremålsperioden for nemndlederne i UNE forlenges til åtte år, uten mulighet for gjenoppnevning, har sin bakgrunn i en evaluering av UNE som ble foretatt i perioden oktober 2001-mars 2003 (utført av konsulentfirmaet rhKnoff i samarbeid med Agenda Utredning og Utvikling og dr. juris Jan Fridthjof Bernt, på oppdrag av Kommunal- og regionaldepartementet).

Departementet sendte 23. januar 2004 på høring forslag til endringer i utlendingsloven.

1.2 Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sigvald Oppebøen Hansen, Reidar Sandal, Karl Eirik Schjøtt-Pedersen og Signe Øye, fra Høyre, Peter Skovholt Gitmark, Hans Kristian Hogsnes og Kari Lise Holmberg, fra Fremskrittspartiet, Torbjørn Andersen og Per Sandberg, fra Sosialistisk Venstreparti, Karin Andersen og Heikki Holmås, fra Kristelig Folkeparti, Anita Apelthun Sæle og Ivar Østberg, og fra Senterpartiet, lederen Magnhild Mel-tveit Kleppa, mener det er behov for større grad av styring når det gjelder praksis i utlendingsforvaltningen og vil påpeke at det er behov for endringer i lovverket. Komiteen vil fremheve at målet er å få et bedre samsvar mellom politiske signaler og prioriteringer og praksis i utlendingssaker.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre og Kristelig Folkeparti, vil gi uttrykk for at det er en tidkrevende prosess å styre gjennom lov- og forskriftsverket. Flertallet mener derfor det er behov for å finne raskere og bedre styringsredskaper. Flertallet er enig med Regjeringen i at statsråden skal kunne gi en generell instruks til Utlendingsdirektoratet (UDI), at UDIs positive vedtak kan bringes inn for Utlendingsnemnda (UNE) til vurdering og at spørsmål om gyldighet av UNEs positive vedtak kan prøves inn for domstolene. Flertallet fremhever at statsråden fortsatt ikke skal ha sanksjonsmuligheter i enkelt-saker. Flertallet er enig med Regjeringen i at en generell introduksjonsmyndighet er det mest effektive verktøyet for å sikre at praksisen er i samsvar med mål og prioriteringer.

Flertallet vil fremholde at det på andre forvaltningsområder er normalt at departementet kan instruere førsteinstansen. Rettssikkerheten ivaretas på utlendingsfeltet særskilt gjennom ordningen med et uavhengig klageorgan.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet vil i utgangspunktet presisere at Fremskrittspartiet har en annen løsning på utfordringene som vi finner i både UDI og UNE. Disse medlemmer er av den oppfatning at alle asylsaker skal behandles under politisk myndighet i departementet, noe som vil gjøre hele UNE overflødig. På denne bakgrunn vil disse medlemmer vise til Fremskrittspartiets merknader og forslag i Budsjett-innst. S. nr. 5 (2004-2005) og fremme følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen legge ned Utlendingsnemnda og overføre ansvaret til departementet."

Disse medlemmer er følgelig svært kritisk til den utviklingen som har skjedd på asylområdet hvor statsråden har kunnet skyve ansvaret vekk fra seg selv og over på administrative organ. Likevel er disse medlemmer av det syn at enkelte av de foreslåtte endringene er et steg i riktig retning.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet viser til at departementet ikke har benyttet muligheten til å gi uttømmende forskrifter. Disse medlemmer mener at styring gjennom forskrifter på en langt bedre måte enn i dag vil gi klare og etterprøvbare kriterier for opphold og også sikre stabilitet og forutsigbarhet.

Disse medlemmer viser til at det også kom frem i evalueringen av Utlendingsnemnda at flere av de ansatte ønsket en klargjøring i forskrift av sentrale begreper som flyktning, sterke menneskelige hensyn, innvandringspolitiske hensyn, sterk tilknytning til riket og vesentlige tvilsspørsmål. Særlig er det behov for å utdype begrepet "sterke menneskelige hensyn" i forhold til familiegjenforeningssaker der praksis etter disse medlemmers oppfatning er altfor streng. Disse medlemmer savner gode begrunnelser fra Regjeringen for hvorfor dette ikke er gjort. Det fremstår som et paradoks at Regjeringen unnlater å bruke forskriftshjemmelen denne Regjeringen selv har fremmet for Stortinget, og heller ønsker en generell instruksjonsmyndighet. En forskrift er åpenbart mer robust og tilgjengelig enn en muntlig instruksjon.

Disse medlemmer fremmer derfor følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen utferdige forskrifter som klargjør sentrale begreper i utlendingsloven: flyktning, sterke menneskelige hensyn, innvandringspolitiske hensyn, sterk tilknytning til riket og vesentlige tvilsspørsmål."

Disse medlemmer mener at departementet i oppfølgingen av evalueringen av Utlendingsnemnda burde gjennomført flere endringer i utlendingsforvaltningen. Foruten å lage klargjørende forskrifter, burde både landinformasjonen og alle avgjørelser fra Utlendingsnemnda være gjort tilgjengelig. Disse medlemmer mener videre at evalueringsutvalgets påpekninger burde medført at forhåndsutsending av sakspapirer allerede var effektivt, sekretariatet burde fattet vedtak i færre saker, flere saker burde gått for full nemnd, og man burde ha kommet lenger i forhold til å sikre partsinnsyn.

Komiteen viser for øvrig til merknader i Innst. S. nr. 219 (2003-2004) og til vedlagte svarbrev av 14. mars 2005 til komiteen fra Kommunal- og regionaldepartementet v/statsråden.

2. ADGANG TIL Å INSTRUERE UDI (POLITIET, UTENRIKSSTASJONENE)

2.1 Sammendrag

2.1.1 Innledning

Det vises til det som er sagt i punkt 1.1 ovenfor om behovet for tiltak som kan bidra til å sikre at praksis i utlendingsforvaltningen er mer i overensstemmelse med politiske mål og prioriteringer.

I tillegg vil departementet peke på følgende: Når UDI har fattet et negativt vedtak, vil rettssikkerheten til søker sikres gjennom at vedkommende kan bringe et avslag i UDI inn for klagebehandling i UNE. Klageadgangen brukes regelmessig, og det er ingen utgifter for parten knyttet til klagebehandlingen. Det er bare der UDI har truffet et negativt vedtak at søker vil ha interesse i å påklage vedtaket. Når UDI har truffet et positivt vedtak, er det derimot ingen som har rett og mulighet til å få en overprøving av vedtaket. Verken departementet eller UNE har instruksjonsmyndighet eller rett til omgjøring av eget tiltak. Dette innebærer at det ikke er noen effektiv kontroll av UDIs positive vedtak, verken med hensyn til skjønnsmessige spørsmål, rettsanvendelsen eller vurderingen av faktum. Departementet ønsker å bedre denne situasjonen.

Ulike tiltak som kan gi bedre styring og kontroll av UDIs praksis har vært vurdert og ble drøftet i St.meld. nr. 21 (2003-2004). Som det fremgår der, mener departementet det er hensiktsmessig å innføre en adgang til å gi generelle instruksjoner til UDI, og en

adgang til å beslutte at direktoratets positive vedtak skal vurderes i UNE.

Hovedregelen som følger av utlendingsloven § 38 er at departementet ikke kan instruere om lovtolkning, skjønnsutøvelse eller avgjørelsen av enkelt saker. Slike instruksjoner kan bare gis der hensynet til rikets sikkerhet eller utenrikspolitiske hensyn gjør seg gjeldende. Videre kan departementet instruere om prioritering av saker. Det kan for eksempel ses om at saker stilles i bero, i påvente av lov- eller forskriftsendringer. Hovedregelen om at departementet ikke kan instruere om lovtolkning, skjønnsutøvelse eller avgjørelsen av enkelt saker, gjelder overfor alle instanser som fatter vedtak etter utlendingsloven.

2.1.2 Departementets forslag

Departementet foreslår at departementet gis adgang til å gi UDI generelle instruksjoner om lovtolkning og skjønnsutøvelse. Likeledes foreslås adgang for departementet til å gi generelle instruksjoner om lovtolkning og skjønnsutøvelse til politi, utenriksstasjon m.m., når de utøver myndighet etter utlendingsloven.

I proposisjonen opprettholder departementet forslaget som ble sendt på høring. Det vises til endringene i utlendingsloven § 38 første og tredje ledd første punktum.

2.1.3 Rettssikkerhet og demokratihensyn

Departementet har merket seg at mange høringsinstanser mener at praksisendringer på utlendingsfeltet bør skje gjennom lov- og forskriftsendringer, særlig under henvisning til at høringer sikrer en demokratisk prosess med åpenhet og at reglene blir lettere tilgjengelige.

Til dette skal det for det første understrekes at selv om departementet får generell instruksjonsmyndighet overfor UDI (samt politiet og utenriksstasjonene), overflødiggjør ikke dette lov- og forskriftsarbeidet. Når departementet skal instruere, må det holde seg innenfor rammen av det storting og regjering har bestemt, dvs. at en instruks må være i overensstemmelse med lov. Dette vil innebære klare skranke for hva slags praksisendringer som kan foretas gjennom instruks, uten samtidig endring av lovgivningen. For det andre vises det til at det alminnelige forvaltningsrettslige utgangspunkt er at overordnet organ har instruksjonsmyndighet.

Departementets instruksjoner kan bidra til å klargjøre hva som er den nærmere forvaltningspraksis.

Det hevdes av flere høringsinstanser at rettssikkerheten til den enkelte søker taler mot at departementet skal kunne gi direktoratet generelle instruksjoner. Til dette vil departementet bemerke at ord og uttrykk som innebærer lovbundet skjønn setter snevrene rammer for departementets muligheter til å instruere enn der forvaltningen har såkalt fritt skjønn (ek-

sempelvis "sterke menneskelige hensyn" i utlendingsloven § 8 annet ledd). Dette følger av at departementets instruks om lovtolkning og skjønnsutøvelse må ligge innenfor det som er bestemt ved lov. Når loven overlater lite skjønnsrom til forvaltningen, vil det være tilsvarende lite rom for instruks. Departementet er således ikke enig i at forslaget er betenkelig ut fra hensynet til rettssikkerhet. Departementet vil videre påpeke at generelle instruks vil bidra til å sikre en mest mulig ensartet forvaltningspraksis. Slike instruks kan også gjøre det lettere for søkeren å kontrollere om forskjellsbehandling har funnet sted.

Departementet mener at feltets internasjonale karakter taler *for* en gjeninnføring av instruksjonsmyndigheten. Det kan ikke instrueres i strid med internasjonale forpliktelser.

Mange høringsinstanser oppfatter forslaget dit hen at praksisendringer på bakgrunn av instruksjon nærmest utelukkende vil være politisk begrunnet og vil bli brukt for å begrense innvandringen. Departementet understreker at instruksjonsadgangen like gjerne kan brukes til å liberalisere, som til å stramme inn forvaltningspraksis. Departementet minner om at det alminnelige utgangspunkt i forvaltningsretten er at et departement kan instruere underordnede organer, slik at alle departementsinstruks på alle forvaltningsområder i så måte vil være politisk begrunnet.

2.1.4 Andre innvendinger

Til høringsinstansenes innvending om at departementet ikke besitter direkte kjennskap til enkeltsaker og landforhold, vil departementet bemerke at i den grad mangelfull landkunnskap måtte være et problem, antas dette å bli avhjulpet gjennom etableringen av den nye landkunnskapsenheten (se punkt 5.3 i St.meld. nr. 21 (2003-2004)). Blant enhetens oppgaver vil nettopp være å bistå departementet med landkunnskap. Departementet kan innhente landkunnskap også fra andre kilder. Når det gjelder manglende kjennskap til enkeltsaker, vises det til at departementet vil bli løpende underrettet om en rekke typer saker.

Departementet ser at det kan bli stilt spørsmål ved UNEs uavhengighet dersom nemndas vedtak er i overensstemmelse med en gitt instruks, og dette vil selvfølgelig være uheldig. Departementet har tillit til at nemnda vil skjøtte sin oppgave som uavhengig forvaltningsorgan på en tilfredsstillende måte, til tross for at direktoratet blir underlagt politisk styring.

2.1.5 Særlige spørsmål knyttet til utformingen av forslaget

Departementet har merket seg UDIs og UNEs anbefaling om at instruks bør gis som generelle og

prinsipielle retningslinjer uten for stor grad av detaljregulering, og deler dette syn.

Departementet er enig i at instruks som den store hovedregel bør gis skriftlig, men ønsker ikke å innføre et slikt absolutt formkrav i loven. Dette betyr at i særskilte tilfelle kan en instruks bli gitt muntlig, uten at dette rokker ved instruksens gyldighet.

2.2 Komiteens merknader

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti, støtter forslaget om å innføre en adgang for departementet til å gi generelle instruks til UDI om lovtolkning og skjønnsutøvelse.

Et annet flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Sosialistisk Venstreparti, Kristelig Folkeparti og Senterpartiet, viser til at da Stortinget vedtok å flytte klagebehandlingen av enkeltsaker fra departementet til UNE i 2001, var dette blant annet begrunnet i det store presset stortingspolitikere og fagstatsråder opplevde. Dette flertallet mener det er viktig at saksbehandlingen av enkeltsaker fortsatt holdes utenfor departementet. Samtidig mener dette flertallet det er viktig å tydeliggjøre det politiske ansvaret. Det er også viktig at det er samsvar mellom politiske mål og praktiseringen av utlendingsloven.

Dette flertallet er derfor opptatt av at viktige rettsprinsipper, demokratiske spilleregler og forutsigbarhet er viktige elementer i en human flyktning- og asylpolitikk.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre og Kristelig Folkeparti, mener at den foreslåtte endringen ivaretar disse hensyn. Det vil etter flertallets mening likevel være en viss fare for at presset mot politiske myndigheter øker noe som en følge av denne endringen.

Et annet flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti, mener at en generell instruksjonsmyndighet vil gjøre det lettere å gripe inn for å endre praksis der det er ønskelig. Dette flertallet mener dessuten at generelle instruks vil være velegnet for å sikre mest mulig ensartet forvaltningspraksis, forhindre forskjellsbehandling og ivareta rettssikkerheten til den enkelte søker.

Dette flertallet viser til at hovedregelen også på andre forvaltningsområder er at departementet kan instruere førstinstansen. Når det gjelder den nærmere utformingen av departementets forslag,

støtter dette flertallet UDIs anbefaling om at departementet gir retningslinjer som er generelle og prinsipielle uten for stor grad av detaljregulering.

Dette flertallet er enige i at departementets rett til å instruere kun er innenfor rammen av det Stortinget og Regjeringen har bestemt, dvs. at en instruks må være i overensstemmelse med gjeldende lov.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre og Kristelig Folkeparti, mener at generelle instruksjoner normalt skal gis i skriftlig form.

Flertallet vil understreke at instruksjonsadgangen like gjerne skal brukes til å liberalisere, som til å stramme inn forvaltningspraksis.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet viser til at 14 høringsinstanser, bl.a. UDI, har påpekt at praksisendringer bør skje ved lov- og forskriftsendringer. Disse medlemmer mener det blir framført viktige innvendinger mot Regjeringas forslag. Hensynet til demokrati og rettstrygghet taler klart for å gå imot å gi departementet generell instruksjonsmyndighet.

Disse medlemmer viser til at Regjeringen i sin begrunnelse argumenterer mot forskrifter fordi det tar tid å lage dem og at raske endringer i situasjonsbildet gjør det nødvendig med et raskere redskap. Disse medlemmer mener den mer omstendelige prosessen er grunnleggende positiv fordi den bidrar til at motforestillinger mot forskriftsforlaget fremkommer og til kvalitetssikring av de juridiske formuleringene i forkant av at forskriften trer i kraft. En instruksjon har ingen slik kvalitetssikring og kan ha en rekke utilsiktede konsekvenser som først oppdages i etterkant av at den er begynt å gjelde. Disse medlemmer vil også understreke at forskrifter, dersom det er et prekärt behov for det, kan tre i kraft raskere og uten full høringsrunde. Disse medlemmer mener forskriften om lengeværende barn i mottak, jf. Innst. S. nr. 210 (2003-2004) er et eksempel på at en forskrift kan produseres raskt. Forskrifter har også den fordel at de vil gjelde både Utlendingsdirektoratets (UDI) og Utlendingsnemndas (UNE) behandling av saker, mens instruksjoner og lovfortolkninger kun vil gjelde UDI. Dette vil føre til forskjellsbehandling. I saker der Regjeringen instruerer UDI til en mer romslig praksis enn det som har vært gjeldende praksis, vil to like saker som ligger til behandling i henholdsvis UDI og UNE få forskjellig utfall - da saken i direktoratet vil få et positivt svar, mens saken i nemnda, i tråd med UNEs gjeldende praksis, vil få et negativt svar. Dette er etter disse medlemmers vurdering ikke holdbart.

Disse medlemmer reagerer også på at Regjeringen i lovteksten ikke foreslår at instruksjoner kun kan gis skriftlig. Det kan ikke være tvil om at dersom det gis muntlige instruksjoner, vil dette skape en rettstilstand som vil være komplett utilgjengelig for allmennheten, noe som dramatisk vil svekke rettssikkerheten og skape uklarhet omkring selve rettstilstanden.

Disse medlemmer vil derfor gå imot de foreslåtte endringer.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet er positive til at Regjeringen nå legger opp til at departementet får muligheten til å gi generelle instruksjoner til UDI, da dette medfører at politikerne igjen får større innflytelse på UDIs behandling av saker. Disse medlemmer vil videre understreke at Fremskrittspartiet i 2001 gikk imot at politikerne skulle miste innflytelse i enkeltsaker, og at partiet i mange sammenhenger har fremhevet at vi ønsker denne innflytelsen tilbake. På denne bakgrunn vil disse medlemmer fremme følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen komme tilbake til Stortinget med konkrete forslag om at Regjeringen skal få videre generell instruksjonsrett i forhold til behandling av utlendingssaker i UDI."

3. ADGANG TIL Å BRINGE UDIS POSITIVE VEDTAK INN FOR UNE

3.1 Sammendrag

3.1.1 Departementets forslag

Det foreslås at departementet skal gis adgang til å bringe et positivt vedtak fattet i UDI inn for ny vurdering i UNE.

Det vil kunne forekomme tilfeller der en adgang til å gi generelle instruksjoner ikke vil være tilstrekkelig for departementets ønske om styring og kontroll av UDIs praksis. Ved generelle instruksjoner kan man ikke gi en uttømmende beskrivelse av alle tenkelige forhold, og man har ingen sikkerhet for at retningslinjene alltid vil bli oppfattet slik departementet ønsker. Det kan også fattes uheldige enkeltvedtak på områder der departementet ikke har gitt retningslinjer. Spørsmålet blir om departementet skal ha muligheten til å iverksette kontroll av enkeltvedtak i særskilte tilfeller. Det understrekes at enkeltsaker kan få betydning for liknende saker.

I dag er det slik at når UDI har truffet et *positivt* vedtak, er det ingen som har rett eller mulighet til å få en overprøving av vedtaket. Dette fører til at direktoratets positive vedtak aldri blir gjenstand for noen kontroll. Negative vedtak kan påklages av søkeren, og dette gjøres regelmessig. Departementet ønsker å innføre en ordning der også positive vedtak kan vur-

deres på ny av klageinstansen. Departementet kjenner ikke til tilsvarende ordninger fra andre forvaltningsområder.

Beslutningen om at vedtaket skal vurderes på ny, treffes av departementet. Av hensyn både til søkeren og UNE som skal behandle saken, bør det kreves at beslutningen inneholder en kortfattet begrunnelse. Det er ikke hensiktsmessig at departementets beslutning om ny vurdering kan påklages. Det vises til at ny prøving i Utlendingsnemnda bør skje raskt, og til at beslutningen ikke vil være et enkeltvedtak.

Søkeren må få anledning til å kommentere anførselene i departementets beslutning om at saken skal vurderes på ny. Fordi departementet bør involveres minst mulig i behandlingen av saken i UNE, bør eventuelle innsigelser fra søkeren ikke vurderes av departementet, men av UNE.

Der departementet velger å bringe et positivt vedtak inn for ny vurdering i UNE, mener departementet det er rimelig at det gis rett til fritt rettsråd uten behovsprøving.

For å kunne beslutte at et positivt vedtak skal vurderes i UNE, må departementet bli kjent med de vedtak det kan være av interesse å få vurdert på ny. Dette krever god informasjonsflyt mellom UDI og departementet, samt at det gis mer systematisk informasjon enn i dag. Departementet mener det er hensiktsmessig at UDI selv, ut fra gitte retningslinjer, vurderer hvilke positive vedtak som bør forelegges departementet. UDI må vurdere eventuell foreleggelse samtidig som direktoratet treffer vedtak. Det understrekes at departementet etter eget initiativ også kan peke ut saker det vil ha seg forelagt.

Adgangen til å bringe positive vedtak inn for ny vurdering i UNE, er ment å brukes unntaksvis.

Departementet finner det naturlig at saker som departementet bestemmer at UNE skal vurdere etter denne modellen, skal behandles i stornemnd, jf. punkt 7 nedenfor om stornemnd.

Departementet foreslår at det tilføyes et nytt fjerde ledd i utlendingsloven § 38.

Departementet foreslår også en bestemmelse i utlendingsloven § 42 om at utlendingen i slike saker skal ha rett til fri rettshjelp.

3.1.2 Departementets bemerkninger

Når departementet bringer et positivt vedtak fattet i UDI inn for overprøving i UNE, vil vedtaket like fullt være rettskraftig, inntil det eventuelt blir kjent ugyldig. I nemnda vil det bli avgitt prinsipputtalelser, og som beskrevet i høringsbrevet vil disse være uten virkning for den aktuelle saken, med mindre vedtaket settes til side som ugyldig. I hvilken grad et vedtak kan settes til side som ugyldig av UNE, beror på alminnelige forvaltningsrettslige regler. Departemen-

tet antar at ugyldighet bare vil bli konstatert i rene unntakstilfeller.

En utlending som får sitt vedtak brakt inn for UNE etter den foreslåtte ordningen, kan i prinsippet forutberegne sin rettsstilling i samme grad som tidligere. Forskjellen er at UNE får kompetanse til å konstatere ugyldighet, noe nemnda ikke har i dag.

Departementet har merket seg at flere av høringsinstansene mener det bør settes en frist for adgangen til å bringe et positivt vedtak inn for overprøving i UNE. Departementet er enig i dette og mener at en frist på fire måneder representerer en rimelig avveining mellom hensynet til utlendingen på den ene siden, og på den andre siden behovet for å finne praktiske prosedyrer for adgangen til å bringe UDIs positive vedtak inn for UNE.

Departementets forslag innebærer i seg selv ikke noen endring eller innstramning i forvaltningspraksis. Der nemnda er uenig i UDIs positive vedtak, vil den imidlertid avgi en prinsipputtalelse som normalt vil lede til at UDIs praksis i eventuelle fremtidige tilsvarende saker innskjerpes. Dette blir for øvrig på samme måte som UNE i dag gjennom sin omgjøring av klagesaker bevirker at UDI endrer sin praksis til fordel for utlendingen.

Et viktig formål med departementets forslag er å sikre likebehandling i utlendingsforvaltningen, gjennom nemndas prinsipputtalelse eller vedtak. Likebehandling er et viktig rettssikkerhetshensyn, og rettsikkerheten vil etter departementets oppfatning derfor styrkes ved forslaget. Departementets forslag om å kunne bringe positive vedtak inn for UNE, der UNE bare kan sette vedtaket til side dersom det viser seg å være ugyldig, er mindre vidtrekkende enn det som følger av forvaltningsloven § 35.

Departementet har merket seg at UNE mener at dersom nemnda kommer til at det positive vedtaket er ugyldig, bør det alltid være UDI som treffer nytt vedtak. Departementet har vurdert synspunktet og slutter seg til det. Departementet har i denne sammenheng lagt avgjørende vekt på hensynet til søkeren, som med UNEs forslag vil være sikret toinstansbehandling dersom det nye vedtaket blir negativt.

Departementet er enig i at forslaget kan lede til større press på politisk ledelse i departementet, og at det åpner for større grad av politisk styring og kontroll enn dagens ordning. Samtidig vil forslaget innebære en atskillig mindre grad av politisk inngripen enn hva som følger av den alminnelige forvaltningsrett og som gjelder på de fleste forvaltningsområder.

Departementet er kommet til at høringsbrevets formulering om at nemnda "skal" avgi en uttalelse om sakens prinsipielle sier, bør endres til at nemnda "kan" avgi en slik uttalelse. En prinsipputtalelse skal i utgangspunktet gis, men unntak kan tenkes f.eks. der nemnda ikke har noe å bemerke til førsteinstan-

sens vedtak, eller eventuelt slutter seg til departementets merknader i overprøvingsbeslutningen.

Endelig foreslår departementet nå en endring i lov 13. juni 1980 nr. 35 om fri rettshjelp, slik at retten for utlendingen til fritt rettsråd der departementet bringer UDIs positive vedtak inn for UNE, fremgår av denne loven.

3.2 Komiteens merknader

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti, er kjent med at departementet ikke har adgang til å iverksette kontroll av enkeltvedtak i særskilte tilfeller. Flertallet støtter at departementet skal kunne bringe positive vedtak inn for overprøving i UNE. Flertallet vil presisere at ny vurdering ikke vil få tilbakevirkende kraft for gyldig vedtak, men vil være retningsgivende for fremtidig praksis. Vedtak gjort av UDI vil derfor være rettskraftig inntil det eventuelt blir kjent ugyldig. Flertallet er enig i at et ugyldig vedtak skal behandles om igjen av UDI. Søkeren vil da være sikret en toinstansbehandling dersom det nye vedtaket blir negativt.

Av hensyn til både utlendingen og saksbehandlingen støtter flertallet at det settes en frist på fire måneder for adgangen til å bringe et positivt vedtak i UDI inn for overprøving i UNE.

Flertallet er enig med høringsinstansene i at forslaget kan lede til større press på politisk nivå, og at det åpner for større grad av politisk styring og kontroll enn dagens ordning.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet mener denne form for enkeltsaksstyring ikke er heldig. Regelverket bør endres politisk gjennom forskrifter, ikke gjennom en kontinuerlig anking av enkeltsaker. Det vil utvilsomt komme til å bli et press på politisk handling i enkeltsaker, noe som fremstår som svært urimelig overfor den det gjelder. Man kan forestille seg hvordan det hadde vært om det hadde vært mulig for justisministeren å gå inn og anke en enkelt straffesak. Disse medlemmer viser til at det kun er ved ugyldighet at saken vil bli omgjort for den enkelte søker som har fått innvilget opphold. Disse medlemmer mener det fremstår som uklart hva som skal til for at Utlendingsnemnda skal kunne erklære et vedtak for ugyldig. Det vil under alle omstendigheter fremstå som svært belastende for den enkelte som har fått innvilget opphold, om vedkommende deretter skulle miste slik tillatelse. Skulle det i noen sammenheng fremkomme at et vedtak er ugyldig, har Utlendingsdirektoratet allerede i dag muligheten til å trekke tilbake innvilgede tillatelser.

Disse medlemmer går med bakgrunn i dette imot forslagene om å gi departementet myndighet til å bringe positive vedtak i Utlendingsdirektoratet inn for Utlendingsnemnda.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet viser til at Fremskrittspartiet primært har alternative forslag og løsninger, men vil subsidiært støtte at departementet får mulighet til å bringe UDIs positive vedtak inn for UNE. UDI behandler over 60 000 saker hvert år, og det er naivt å tro at feil ikke forekommer. Dette vil etter disse medlemmers syn også kunne føre til at UDI blir mer restriktiv i forhold til godkjennelse av søknader som ligger på kanten av regelverket.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Sosialistisk Venstreparti, Kristelig Folkeparti og Senterpartiet, støtter forslaget om fri rettshjelp, slik at utlendingen får rett til fritt rettsråd i de saker der departementet bringer UDIs positive vedtak inn for UNE.

4. PRAKSIS OG VEDTAK I UNE (DOMSTOLSPRØVING)

4.1 Sammendrag

4.1.1 Innledning

Det er etter departementets syn et udekket kontrollbehov når det gjelder UNEs positive vedtak. Dersom en søknad avslås i UNE, kan søkeren bringe saken inn for domstolene. For avslag vil det således være en part med interesse i å reise søksmål som har rett og mulighet til å få en overprøving av vedtaket. Ved positive vedtak fra UNE er det derimot ingen motpart med søksmålskompetanse. Dette innebærer at det i dag ikke er noen kontroll med UNEs positive vedtak, verken med hensyn til skjønsmessige spørsmål eller rettsanvendelsen.

Hovedregelen som følger av utlendingsloven § 38 er at departementet ikke kan instruere om lovtolkning, skjønnsutøvelse eller avgjørelsen av enkeltsaker. Slike instruksjoner kan bare gis der hensynet til rikets sikkerhet eller utenrikspolitiske hensyn gjør seg gjeldende. Videre kan departementet instruere om prioritering av saker. Det kan for eksempel bes om at saker stilles i bero, i påvente av lov- eller forskriftsendringer.

Så vidt departementet har kunnet bringe på det rene, er det svært uvanlig at et departement er gitt adgang til å omgjøre et nemndvedtak av eget tiltak. Argumentene mot å gi departementet instruksjonsmyndighet overfor UNE, gjelder også i forhold til en omgjøringsadgang. En omgjøringsadgang for departementet vil kunne bryte med intensjonene bak etable-

ringen av nemnda, og en slik løsning er derfor ikke ønskelig. Videre vil en omgjøringsadgang, avhengig av hvor omfattende den blir, kunne skape usikkerhet for utlendingen som har fått et positivt vedtak i UNE.

16 høringsinstanser har kommentert ett eller flere av de ulike tiltakene for styring som ble skissert i departementets høringsbrev. Langt de fleste knytter sine kommentarer til domstolsprøving. Av de instansene som har uttalt seg om andre styringstiltak enn domstolsprøving, er det ingen som går inn for noen av disse.

4.1.2 Departementets forslag

Departementet foreslår at det innføres en adgang for departementet til å bringe UNEs positive vedtak inn for domstolsprøving, jf. forslag til utlendingsloven § 38a sjette ledd.

Departementet ønsker ikke å innføre en adgang til å gripe inn i UNEs praksis gjennom instruksjon.

I høringsbrevet av 23. januar 2004 uttalte departementet at det hadde foretatt en avveining av de ulike hensyn som gjør seg gjeldende. På den ene siden finner man behovet for juridisk kontroll og ønsket om en praksis i overensstemmelse med politiske mål og prioriteringer. På den andre siden står hensynet til UNEs uavhengighet, allmennhetens tillit til organet og hensynet til utlendingen som har fått et positivt vedtak i UNE. Det fremgikk av høringsbrevet at et mulig tiltak da kunne være at departementet ble gitt adgang til å bringe UNEs positive vedtak inn for domstolsprøving.

Argumentene som ellers kan anføres mot å la departementet gripe inn i UNEs praksis, gjelder ikke på samme måte for domstolsprøving. Retten foretar en nøytral overprøving av de sidene ved saken som den kan overprøve, og det er vanskelig å se at en slik ordning kan rukke ved UNEs uavhengighet og integritet.

Videre vil domstolens prøvingsadgang være begrenset til prøving av vedtakets gyldighet. Retten vil ikke kunne prøve hvorvidt vedtaket er hensiktsmessig, dvs. om vedtaket fremstår som en fornuftig avveining av ulike hensyn. Denne vurderingen hører inn under forvaltningens frie skjønn.

Dersom retten kommer til at vedtaket er ugyldig, vil den måtte nøye seg med å underkjenne det. Nytt vedtak i saken må treffes av utlendingsforvaltningen. Selv om domstolen har satt det positive vedtaket til side, vil det kunne skje at forvaltningen treffer et nytt positivt vedtak, på et annet grunnlag.

Det er i første rekke i forhold til de positive vedtakene at det kan være behov for å gi departementet en adgang til domstolsprøving. Disse vedtakene blir i dag ikke brakt inn for domstolene og er dermed heller aldri gjenstand for denne type kontroll. Saken stiller seg annerledes når det gjelder UNEs negative vedtak. Her er det en part som har interesse av å bringe

saken inn for domstolene, og dette gjøres i en rekke saker hvert år.

Også de ulike hensyn som kan ligge bak ønsket om domstolsprøving, kan tale for en begrensning som nevnt. For utlendingen vil i første rekke hensynet til rettssikkerhet stå sentralt. Det kan imidlertid argumenteres for at dette hensynet er tilstrekkelig ivarettatt gjennom dagens klageordning med UNE som et uavhengig klageorgan. Det er gjort en rekke grep for å sikre en korrekt og forsvarlig saksbehandling. For departementet vil det imidlertid kunne gjøre seg gjeldende samfunnsmessige hensyn som tilsier at et vedtak bør bringes inn for retten. Slike hensyn antas i første rekke å knytte seg til positive vedtak. På denne bakgrunn anses det at en adgang for departementet til å bringe et vedtak inn for domstolene, bør begrenses til å gjelde UNEs positive vedtak.

En ordning med domstolsprøving av positive vedtak ville etter alt å dømme bare bli benyttet helt unntaksvis.

Departementet ser det som naturlig at også et søksmål som det offentlige anlegger etter utlendingsloven, om gyldigheten av UNEs vedtak, reises mot den private part.

Fristen for myndighetene til å reise søksmål om gyldigheten av et vedtak i UNE settes til fire måneder, på grunn av de vitale interesser som ofte vil gjøre seg gjeldende for utlendingen.

Dersom staten først velger å gå til det skritt å bringe et positivt vedtak fra UNE inn for retten fordi man mener vedtaket er ugyldig, antas det å være enda mindre grunnlag for noe forlik. På denne bakgrunn uttalte departementet at det i disse tilfellene ikke bør foretas forliksmekling etter tvistemålsloven.

En adgang for departementet til å bringe UNEs vedtak inn for domstolsprøving, forutsetter at departementet er kjent med de vedtak som er fattet og som det kan være av interesse å få overprøvd. Departementet mener at det for disse tilfellene er mest hensiktsmessig at UDI, ut fra retningslinjer som gis av departementet, varsler departementet om positive vedtak i UNE som direktoratet mener bør vurderes brakt inn for retten.

Retten vil bare kunne vurdere hvorvidt vedtaket er gyldig. Den vil ikke kunne overprøve forvaltningens skjønnsutøvelse (det frie skjønn). Det er på denne bakgrunn vanskelig å se at domstolsprøving av de positive vedtakene kan rukke ved UNEs uavhengighet. Det vises i denne sammenheng også til at retten i dag i mange utlendingssaker foretar en vurdering av gyldigheten av UNEs *negative* vedtak, uten at departementet kan se at det har vært reist innvendinger om at dette er problematisk i forhold til UNEs uavhengighet. Endelig viser departementet til at UNE selv mener at en slik ordning ikke er problematisk for UNEs uavhengighet.

Langvarig opphold i riket i påvente av resultatet av domstolsbehandlingen, vil kunne gjøre det lettere for utlendingen å få opphold i Norge på dette grunnlaget. I forbindelse med oppfølgingen av forslaget til ny utlendingslov, jf. NOU 2004:20 Ny utlendingslov, vil departementet vurdere om det er behov for lov- eller forskriftsregulering eller instruks for å sikre at dette forholdet vil bli vurdert på ny, etter domstolsbehandlingen.

Departementet foreslår at det i utlendingsloven § 42 inntas en bestemmelse om at utlendingen har rett til fri sakførsel i saker der et positivt nemndvedtak skal prøves for domstolen.

4.2 Komiteens merknader

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti, er enig med Regjeringen i at det er et udekket kontrollbehov når det gjelder positive vedtak i UNE. Dersom en søknad avslås i UNE, kan søker bringe saken inn for domstolene. Ved positive vedtak i UNE er det derimot ingen kontrollmulighet. Flertallet støtter derfor forslaget om å innføre adgang for departementet til å bringe UNEs positive vedtak inn for domstolsprøving.

Flertallet støtter også forslaget om at søker i slike tilfeller har rett til fri sakførsel.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet viser til at Fremskrittspartiet primært har alternative forslag og løsninger, men vil subsidiært støtte at departementet kan anke vedtak som UNE har fattet, slik at ikke kun de negative vedtakene kan bli anket. Dette vil etter disse medlemmers syn medføre at UNE vil få en bedre og mer balansert behandling av ankesakene, da man vet at både negative eller positive vedtak kan gjennomgås og kontrolleres.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet er uenige i at det er behov for departementet for å bringe positive vedtak fra Utlendingsnemnda inn for domstolene med samme begrunnelse som når det gjelder å bringe positive vedtak fra Utlendingsdirektoratet inn for Utlendingsnemnda. Er Regjeringen uenig med hvordan lov- og forskriftsverk slår ut, er det full anledning til å foreta endringer i forskriftene eller fremme lovendringer for Stortinget. Disse medlemmer mener en domstolsbehandling i tillegg vil føre til urimelig usikkerhet for den enkelte med innvilget status.

Disse medlemmer vil derfor gå imot lovendringen.

5. KONGEN I STATSRAÐ SOM KLAGEORGAN

5.1 Sammendrag

I medhold av utlendingsloven § 38 første og tredje ledd kan departementet instruere politiet, utenriksstasjon og UDI om lovtolkning, skjønnsutøvelse og utfall når det gjelder saker som vedrører hensynet til rikets sikkerhet eller utenrikspolitiske hensyn. Der UDI avslår i en slik sak, kan vedtaket på vanlig måte påklages til UNE. Departementet har imidlertid samme instruksjonsmyndighet overfor nemnda som overfor direktoratet i disse sakene. Det har hittil vært få saker som vedrører slike hensyn.

Departementet foreslår at Kongen i statsråd skal være klageorgan i saker som vedrører rikets sikkerhet eller utenrikspolitiske hensyn, jf. forslag til § 38 tredje ledd.

Kongen i statsråd er den høyeste klageinstansen i forvaltningen. Det har lenge vært tradisjon at Kongen i statsråd er klageinstans for vedtak truffet av departementene.

Departementets forslag innebærer at Kongen i statsråd skal overprøve vedtak som ikke er fattet av et departement, men av et direktorat (eventuelt av politi eller utenriksstasjon).

Det er særlig to forhold som taler for å la Kongen i statsråd være klageinstans for saker som vedrører rikets sikkerhet eller utenrikspolitiske hensyn:

Det første forholdet er viktigheten av å ha en reell klagebehandling. Det er et grunnleggende prinsipp i norsk forvaltningsrett å ha en toinstansbehandling av saker. Dette blir ivaretatt med dagens klageordning for utlendingssaker. Det er imidlertid viktig at klagebehandlingen av slike saker er mest mulig reell. Dagens klageordning, der departementet kan instruere både førsteinstansen og klageinstansen i saker som vedrører rikets sikkerhet og utenrikspolitiske hensyn, kan medføre tvil om klagebehandlingen er reell. Ved å la Kongen i statsråd være klageinstans for disse sakene, vil man bedre denne situasjonen. Departementet vil fungere som sekretariat for Kongen i statsråd ved klagebehandlingen.

Det andre forholdet er den karakter disse sakene har. I motsetning til andre utlendingssaker vil sakene normalt ha en utpreget utenriks- eller sikkerhetspolitisk karakter. Kongen i statsråd vil derfor være mer egnet til å overprøve denne type saker enn Utlendingsnemnda (eventuelt Utlendingsdirektoratet, der politi eller utenriksstasjon er førsteinstans).

Enkelte høringsinstanser er skeptiske til realiteten i klagebehandling når Kongen i statsråd er klageinstans, og departementet sekretariat. Departementet vil til dette bemerke at forslaget vil innebære en langt mer reell klagebehandling enn dagens ordning der departementet har instruksjonsmyndighet over så vel UDI som UNE i saker som vedrører rikets sikkerhet

eller utenrikspolitiske hensyn. Selv om departementet foreslås å fungere som sekretariat for Kongen i statsråd, vil det være Kongen i statsråd som fatter selve vedtaket på selvstendig grunnlag.

Departementet foreslår at Kongen i statsråd skal være klageinstans i saker som vedrører rikets sikkerhet eller utenrikspolitiske hensyn, men bare i de tilfeller der departementet har anvendt sin instruksjonsmyndighet. Saker hvor instruksjonsmyndigheten ikke har vært benyttet, vil oftest ikke være av særlig større interesse, og av den grunn uegnet til å bringes inn for Kongen i statsråd.

5.2 Komiteens merknader

Komiteen støtter forslaget om at Kongen i statsråd er klageinstans i saker som gjelder sikkerhetspolitiske eller utenrikspolitiske hensyn der departementet har benyttet sin instruksjonsmyndighet. Komiteen vil påpeke at departementet i dag kan instruere UDI i slike saker, og at negative saker kan klages til UNE. Komiteen viser til at det er naturlig at det er Kongen i statsråd som blir klageinstans i stedet for UNE. Dette for å få en mest mulig reell toinstansbehandling. Komiteen viser videre til at departementet også i dag instruerer UNE i slike saker.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet ser egentlig ikke et stort behov for at Kongen i statsråd etableres som klageorgan for de saker hvor departementet har benyttet sin instruksjonsrett. Likevel er disse medlemmer av den oppfatning at en slik praksis antageligvis vil bli benyttet svært sjelden og at det ikke finnes nevneverdige problemer med dette. Disse medlemmer vil derfor under tvil støtte dette forslaget.

Komiteen viser til Dokument nr. 8:47 (2003-2004) om særregler for rikets sikkerhet og til komiteens innstilling i saken.

6. OPPRETTELSE AV STORNEMND

6.1 Sammendrag

6.1.1 Innledning

Som nevnt i St.meld. nr. 21 (2003-2004), finner departementet det hensiktsmessig å opprette en stornemnd som en alternativ behandlingsform i Utlendingsnemnda. Hensikten med en slik opprettelse er å sikre større grad av lik praksis og likebehandling i utlendingsforvaltningen enn dagens ordning.

Departementets forslag har sin bakgrunn i at Utlendingsdirektoratet og Utlendingsnemnda på enkelte områder har noe ulik praksis. Også internt i nemnda har ulik praksis vært et problem. Til tross for be-

hov og ønsker eksisterer det i utlendingsforvaltningen i dag ikke en ordning som kan sikre lik praksis i de ulike instansene, og dermed likebehandling. For å få til dette er det ønskelig at det på ett nivå i utlendingsforvaltningen fattes vedtak i enkeltsaker som kan være presedensskapende, dvs. retningsgivende for behandling av tilsvarende saker senere.

Det eksisterende Koordineringsutvalget har ikke denne presedensskapende funksjonen, da det må betraktes som et rent rådgivende organ som skal overvåke praksisen i nemnda. Ifølge UNE-evalueringen er ikke dette en tilfredsstillende ordning. Mangelen på en presedensskapende instans fører ifølge evalueringen bl.a. til fare for inkonsekvente og gale avgjørelser. På denne bakgrunn anbefales det i evalueringen at en stornemnd opprettes og at vedtakene stornemnda fatter, skal ha presedensskapende virkning. Det anbefales også at koordineringsutvalget legges ned.

Så langt departementet kjenner til, er det bare Sverige blant de land det er naturlig å sammenlikne seg med, som har en ordning med stornemnd.

6.1.2 Departementets forslag

6.1.2.1 STORNEMNDAS FUNKSJON

Departementet foreslår opprettelse av en stornemnd, jf. forslag til utlendingsloven § 38b nytt annet ledd. Departementet mener at en stornemnd vil bidra til lik praksis og likebehandling i større grad enn dagens ordning. Det vil bli mulig å behandle prinsipielle saker i forkant, mens koordineringsutvalget i dag må vente på en opphopning av saker før sakstypen kan vurderes. For å hindre utvikling av ulik praksis, er det viktig at den presedensskapende virkningen gjelder både overfor UDI og UNE. Departementet vil presisere at praksis etablert gjennom stornemndsbehandling ikke kan ha en absolutt tvingende virkning. Praksis vil være én relevant rettskilde saksbehandlere må forholde seg til, i tillegg til andre rettskilder. I denne sammenheng vil også stornemndsvedtakets alder være av betydning. Man skal likevel ikke undervurdere den rettsskapende virkningen stornemndas vedtak kan ha.

Stornemnda skal ikke overprøve vedtak som allerede er fattet i UNE, men treffe førstegangs nemndvedtak.

Oppgavene til stornemnda skal være å behandle UDIs vedtak når de er av prinsipiell karakter eller særlig betydningsfulle av andre grunner. Departementet vil oppstille kriterier gjennom forskrift eller instruks om saksbehandling. Det er et spørsmål om stornemnda også skal ha anledning til å komme med rådgivende uttalelser til UDI før direktoratet fatter vedtak. Dette ville imidlertid etter departementets syn føre til uryddige forhold forvaltningsrettslig sett. Der UDIs vedtak senere blir påklaget til UNE, kan en

slik rådgivende funksjon for stornemnda medføre at det ikke blir en reell saksbehandling i to instanser.

Samtidig anser departementet at koordineringsutvalget bør legges ned. Behovet for utvalget vil bli vesentlig redusert ved opprettelsen av stornemnd.

Departementet foreslår ingen endringer når det gjelder direktørens adgang til å gi interne generelle retningslinjer iht. utlendingsforskriften § 135 annet ledd. Ikke alle spørsmål vil bli avklart gjennom stornemndsvedtak, og etter departementets syn vil det fortsatt være behov for slike retningslinjer for å sikre en mest mulig enhetlig praksis i nemnda.

I praksis kan det oppstå konflikt mellom stornemndas prinsipputtalelser og vedtak, og de generelle instruksjoner som departementet gir UDI (eventuelt politiet og utenriksstasjonene). Departementets syn er at UDI (eventuelt politiet og utenriksstasjonene) i et slikt tilfelle må følge departementets instruksjoner. Departementet vil imidlertid ikke ha adgang til å instruere UNE pga. hensynet til UNEs uavhengighet. Det kan derfor være aktuelt å lov- eller forskriftsfeste instruksjonen, dersom departementet ikke er enig i stornemndas vedtak. Departementet kan eventuelt i kombinasjon med dette kreve at behandlingen av den aktuelle sakstypen blir stilt i bero.

6.1.2.2 MYNDIGHET TIL Å BE OM OG AVGJØRE STORNEMNDSBEHANDLING

Departementet mener at Kommunal- og regionaldepartementet, UDI og nemndledere i UNE skal kunne be om å få en sak behandlet i stornemnda. Dette har sammenheng med at stornemndsvedtakene skal danne presedens for UNE og UDI, og ønsket om å styrke styringsmulighetene for departementet.

Når det gjelder spørsmålet om hvem som skal avgjøre hvilke saker som skal behandles i stornemnd, skrev departementet i høringsbrevet at kompetansen for eksempel kan legges til den som til enhver tid er stornemndsleder. Alternativt kan en tenke seg at stornemnda selv beslutter dette. Avgjørelsen vil imidlertid måtte treffes på grunnlag av forskrift eller instruks fra departementet om hva slags saker som skal behandles i stornemnd.

6.1.2.3 STORNEMNDAS SAMMENSETNING OG ORGANISERING

I dag er det et lekmannsinnslag i nemndmøtene, der lekmennene er i flertall. Departementet finner det naturlig å videreføre dette prinsippet ved etableringen av stornemnd. Hensynet til demokrati og nemndas tillit utad taler for dette. For å sikre juridisk korrekte vedtak er det viktig at stornemnda også består av flere nemndledere. Departementet foreslår en sammensetning av fire lekmenn og tre nemndledere, hvorav en er stornemndsleder. Med en slik sammen-

setning vil det være lite sannsynlig at stornemnda fatter juridisk feilaktige vedtak.

På bakgrunn av den relativt enstemmige oppfatningen blant høringsinstansene, hensynet til UNEs tillit utad og hensynet til likebehandling av nemndledere, er departementet kommet til at det bør være en rullerende ordning for nemndlederne og at vervet som stornemndsleder bør gå på omgang blant disse.

Når det gjelder lekmenn, mener departementet derimot at disse uansett bør sitte på fast basis i en lengre periode for å sikre kontinuitet og kompetanse.

Etter en avveining av de ulike hensyn er departementet kommet til at høringsinstansenes innvendinger bør etterkommes og de humanitære organisasjoners representasjon i stornemnda økes til to nemndmedlemmer. Dette innebærer at stornemnda vil få en noe snevrere sammensetning enn etter høringsbrevets forslag, ved at ikke alle medlemsgrupper vil være representert i hvert nemndmøte. Departementet har imidlertid her valgt å legge avgjørende vekt på at stornemndsvedtakene skal ha stor legitimitet. Dette antas best sikret ved en styrket representasjon fra organisasjonenes side.

6.1.2.4 FRI RETTSHJELP

Spørsmålet gjelder om utlendingen skal ha krav på fri rettshjelp i saker for stornemnda der UDI ikke har truffet positivt vedtak, og der utlendingen heller ikke har krav på fri rettshjelp etter dagens regler. Etter en avveining av de ulike hensyn som gjør seg gjeldende, er departementet av den oppfatning at det ikke er behov for et slikt utvidet rettshjelpstilbud. Departementet har her særlig lagt vekt på at det er vanskelig å se at det forhold at saken behandles i stornemnd i seg selv skulle tilsi at fri rettshjelp må gis, og at en stornemndsbehandling normalt vil innebære en særskilt trygg behandlingsform.

6.1.2.5 ØVRIGE SPØRSMÅL

Departementet er av den oppfatning at adgangen til personlig fremmøte i utgangspunktet bør være like stor i stornemnda som i de ordinære nemndmøtene, jf. utlendingsloven § 38b fjerde ledd og utlendingsforskriften § 142. Dette innebærer at klager som hovedregel *skal* gis slik adgang i asylsaker, og at klager i andre saker *kan* gis adgang til det. Departementet har i sin vurdering lagt vekt på at stornemndas vedtak og prinsipputtalelser skal ha den nødvendige tillit utad. Det er også lagt vekt på at stornemndas avgjørelser skal være retningsgivende for senere saksbehandling, og at det da kan fortone seg som noe paradoksalt dersom det her tilsynelatende skal være en snevrere adgang til å få saken opplyst gjennom søkerens personlige fremmøte, sammenlignet med det som gjelder for ordinære nemndmøter.

6.2 Komiteens merknader

Komiteen har merket seg at Regjeringen følger opp forslaget fra evalueringsutvalget om å opprette en stornemnd. Komiteen støtter dette forslaget fordi det vil sikre større grad av lik praksis og likebehandling i utlendingsforvaltningen enn det vi har i dag. Stornemndas oppgave skal være å behandle UDIs vedtak når de er av prinsipiell karakter eller er særlig betydningsfulle av andre grunner.

Komiteen viser videre til at en i dag ikke har noen ordning som sikrer lik behandling i UDI og UNE. Det kan føre til ulik praksis og feil avgjørelser som rammer søkere. Komiteen mener en stornemnd vil sikre lik behandling ved at vedtak i stornemnda skal skape presedens. Stornemndas funksjon vil i første rekke være å justere og presisere praksis, og kommer som et tillegg til andre måter å utvikle praksis på.

Komiteen viser til at stornemnda ikke skal overprøve vedtak som allerede er fattet i UNE, men treffe førstegangsnemndvedtak. Behandling i stornemnd skal komme i stedet for, og ikke i tillegg til andre behandlingsformer. Komiteen er enig i at dette er viktig i forhold til effektivitet og ryddighet.

Komiteen støtter at koordineringsutvalget legges ned når stornemnda etableres.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Sosialistisk Venstreparti, Kristelig Folkeparti og Senterpartiet, er enig med departementet i at hensynet til demokratiet og nemndas tillit utad taler for at lekmennene skal være i flertall i stornemnda. Flertallet støtter forslaget om at nemnda skal være sammensatt av fire lekmenn og tre nemndledere, hvorav en er stornemndleder.

Et annet flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, viser til Innst. S. nr. 219 (2003-2004) der dette flertallet gikk inn for at to av de sju medlemmene i stornemnda skal oppnevnes fra humanitære organisasjoner. Likeledes gikk dette flertallet inn for at direktøren i UNE ikke skal være leder av stornemnda. Dette flertallet har merket seg at Regjeringen nå støtter disse forslagene.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet er i utgangspunktet også positivt innstilt til å erstatte koordineringsutvalget med en stornemnd, men er skeptiske til den betydelige innflytelse et slikt organ vil ha spesielt med tanke på uklarheten rundt sammensetningen av organet. Disse medlemmer er redd for at et slikt organ, med medlemmer som er oppnevnt for fire til åtte år med

"feil" sammensetning kan bidra til å liberalisere innvandringspraksisen. Samtidig vil disse medlemmer påpeke at det er en klar forutsetning at stornemnden opererer innenfor de rammer som departementet til enhver tid setter, og departementets avgjørelser vil derfor til enhver tid være gjeldende overordnede retningslinjer for utlendingsforvaltningen.

På denne bakgrunn vil disse medlemmer foreslå at de frivillige organisasjonene beholder et nemndmedlem, mens nemnden utvides til ni personer hvor de tre største opposisjonspartiene også blir representert.

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

§ 38b annet ledd første til fjerde punktum skal lyde:

Ved behandling av saker i stornemnd deltar tre nemndledere og seks medlemmer. To av medlemmene trekkes ut blant dem som er oppnevnt etter forslag fra Kommunal- og regionaldepartementet, Utenriksdepartementet og Norges Juristforbund. Ett medlem trekkes ut blant dem som er oppnevnt etter forslag fra humanitære organisasjoner. De øvrige tre medlemmene trekkes ut blant dem som er oppnevnt etter forslag fra de tre største opposisjonspartiene som er representert i Stortinget.

Fjerde til sjette punktum blir femte til sjuende punktum."

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet viser til at saker som kommer opp i stornemnd, i stor grad vil være prinsippaker der det finnes få tidligere saker å skjele til praksis i. Flertallet mener det derfor er behov for å gi fritt rettsråd, ut over det som gis i dag, til den enkelte som får saken behandlet for stornemnd. Flertallet fremmer derfor følgende forslag:

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

"§ 42 fjerde ledd første punktum skal lyde:

I sak som nevnt i § 38 fjerde ledd og § 38b andre ledd har utlendingen rett til fritt rettsråd uten behovsprøving."

Flertallet har merket seg at Utlendingsnemnda i sin høringsuttalelse har ment at det bare skal åpnes for fremmøte når det kan ha betydning for saken. Flertallet registrerer med undring at Utlendingsnemnda på denne måten ytterligere vil innskrenke

muligheten for personlig fremmøte for nemnd, i og med at mulighet for personlig fremmøte som hovedregel skal gis når saken behandles for full nemnd. Flertallet støtter Regjeringens forslag om at slik adgang skal gis i asylsaker og at det også kan gis i andre saker. Flertallet mener imidlertid at det bør gis anledning til slikt fremmøte i større utstrekning enn i dag.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Kristelig Folkeparti støtter forslaget i proposisjonen om fritt rettsråd og fremmer følgende forslag:

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

§ 42 fjerde ledd første punktum skal lyde:

I sak som nevnt i § 38 fjerde ledd har utlendingen rett til fritt rettsråd uten behovsprøving."

7. NEMNDLEDERNES TILSETTINGSFORHOLD

7.1 Sammendrag

7.1.1 Innledning

I rapporten om evalueringen av UNE foreslås det å omgjøre nemndlederstillingene fra åremålsstillinger til faste stillinger. I rapporten pekes det på at nemndlederne er helt sentrale aktører, både på grunn av sitt lederverv, sin faglige kompetanse og erfaringsgrunnlag, og på grunn av fullmakten i loven til å avgjøre hvilke saker som skal nemndbehandles og hvilke som skal avgjøres av nemndleder selv. I rapporten heter det at det anses som "avgjørende viktig at det ikke kan reises spørsmål om Regjeringen ved [...] gjenoppnevning av nemndlederne legger vekt på andre hensyn enn rent faglige kvalifikasjoner, for eksempel vedkommendes generelle innstilling når det gjelder praktisering av utlendingsloven, eller om vedkommende i en tidligere periode har vist stor eller liten vilje til å avlaste nemndapparatet ved å avgjøre mange saker selv". I rapporten vises det videre til at åremålstilsetting av dommere anses som meget betenkelig av hensyn til dommernes uavhengighet. Det pekes også på at fagdommerne i Trygderetten er utnevnt som faste medlemmer, likeledes nemndlederne i fylkesnemndene for sosiale saker.

Åremålsperioden er seks år for direktøren og fire år for nemndlederne. Gjenoppnevning kan foretas for én periode.

7.1.2 Departementets forslag

Departementet foreslår at åremålsperioden for nemndlederne i UNE forlenges til åtte år, uten mulighet for gjenoppnevning.

Departementet mener det er viktig for UNEs tillit og uavhengighet at dagens ordning med adgang til gjenoppnevning etter fire år bortfaller. Det vil da ikke kunne oppstå mistanke om at tilsettingsmyndigheten ved tilsetting av nye nemndledere, benytter anledningen til å bli kvitt nemndledere fordi de ikke utøver en ønskelig praksis. Heller ikke noen av høringsinstansene har tatt til orde for å beholde dagens ordning.

Departementet legger avgjørende vekt på hensynet til fornyelse av nemndledere, som vil sikres gjennom åremål. Departementet mener dette vil gi allmennheten større tillit til UNE enn en ordning der nemndlederne har faste stillinger. Samtidig er en åremålsperiode på åtte år så vidt lenge at hensynet til erfaring og kontinuitet ivaretas i rimelig grad.

På denne bakgrunn foreslår departementet endringer i § 38a annet og tredje ledd.

7.2 Komiteens merknader

Komiteen støtter forslaget i proposisjonen.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, mener imidlertid det kan være behov for en breiere gjennomgang av tilsetningsforholdene for nemndledere i UNE. Dommere får fast tilsetting så det ikke kan stilles spørsmål ved deres uavhengighet, mens nemndledere i Utlendingsnemnda etter lovendringen vil bli sittende i 8 år.

Et annet flertall, komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, viser til at dette kan gi sterk avgang av nemndledere på slutten av en åremålsperiode fordi folk søker seg vekk. Det er også grunn til å vurdere det svenske systemet med dommere i permisjon som nemndledere.

8. ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER

8.1 Sammendrag

8.1.1 Adgang til å instruere UDI

Dersom instruksjonsmyndigheten skal være et effektivt styringsmiddel, vil det kreve en styrking av så vel direktoratet som departementet, fordi det vil forutsette at man har god kunnskap og informasjon om praksis og mulige praksisendringer.

8.1.2 Adgang til å bringe UDIs positive vedtak inn for UNE

Forslaget om at departementet skal kunne bestemme at et positivt vedtak truffet av Utlendingsdirektoratet skal vurderes på nytt i UNE, er en ordning som bare skal brukes unntaksvis. Det vil ikke føre til noen særlig økning i saksmengden i UNE.

Dersom adgangen til å få en slik vurdering skal være et effektivt styringsmiddel, vil det kreve en styrking av så vel direktoratet som departementet.

Som tidligere nevnt legger departementet til grunn at vurdering av UDIs positive vedtak vil skje i stornemnd. Forslaget antas ikke å medføre nevneverdige ekstra utgifter i Utlendingsnemnda utover utgifter ved behandling i stornemnd. Omleggingen antas å omfatte ca. 10-15 saker årlig.

I tillegg vil det påløpe utgifter ved at utlendingen gis fritt rettsråd uten behovsprøving. Forutsatt at ordningen omfatter 10-15 saker årlig, vil utgiftene beløpe seg til 50 000-75 000 kroner.

8.1.3 Adgang til å bringe UNEs positive vedtak inn for domstolene

Det er vanskelig å forutsi nøyaktig hvor mange saker som vil bli brakt inn for retten på bakgrunn av ordningen, men domstolsprøving av én sak i året i gjennomsnitt kan synes som et realistisk anslag. Kostnadene antas ikke å bli vesentlige.

Videre vil det påløpe utgifter til opphold i mottak der utlendingen er asylsøker, kostnadene beregnes til om lag 100 000 kroner pr. år.

8.1.4 Kongen i statsråd som klageinstans

Forslaget om Kongen i statsråd som klageinstans antas ikke å få økonomiske eller administrative konsekvenser av betydning.

8.1.5 Opprettelse av stornemnd

Det antas at den skisserte stornemndsordningen ikke vil medføre særlig store økonomiske eller administrative konsekvenser. Merutgiftene i forbindelse med opprettelse av stornemnd anslås til 0,7 mill. kroner. Innsparingen ved oppløsning av Koordineringsutvalget er da trukket fra. I tillegg vil sekretariatet i UNE få noe merarbeid, bl.a. med å spre informasjon om stornemndas praksis. Det kan derfor bli behov for noe økte ressurser i nemnda.

8.1.6 Nemndledernes tilsettingsforhold

Forslaget om å forlenge åremålet for nemndlederstillingene til åtte år, uten mulighet for gjenoppnevning, antas ikke å få økonomiske eller administrative konsekvenser av betydning.

8.2 Komiteens merknader

Komiteen tar redegjørelsen i proposisjonen til orientering.

9. FORSLAG FRA MINDRETALL

Forslag fra Høyre og Kristelig Folkeparti:

Forslag 1

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

§ 42 fjerde ledd første punktum skal lyde:

I sak som nevnt i § 38 fjerde ledd har utlendingen rett til fritt rettsråd uten behovsprøving.

Forslag fra Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet:

Forslag 2

Stortinget ber Regjeringen utferdige forskrifter som klargjør sentrale begreper i utlendingsloven: flyktning, sterke menneskelige hensyn, innvandringspolitiske hensyn, sterk tilknytning til riket og vesentlige tvilsspørsmål.

Forslag fra Fremskrittspartiet:

Forslag 3

Stortinget ber Regjeringen legge ned Utlendingsnemnda og overføre ansvaret til departementet.

Forslag 4

Stortinget ber Regjeringen komme tilbake til Stortinget med konkrete forslag om at Regjeringen skal få videre generell instruksjonsrett i forhold til behandling av utlendingssaker i UDI.

Forslag 5

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

§ 38b annet ledd første til fjerde punktum skal lyde:

Ved behandling av saker i stornemnd deltar tre nemndledere og seks medlemmer. To av medlemmene trekkes ut blant dem som er oppnevnt etter forslag fra Kommunal- og regionaldepartementet, Utenriksdepartementet og Norges Juristforbund. Ett medlem trekkes ut blant dem som er oppnevnt etter forslag fra humanitære organisasjoner. De øvrige tre medlemmene trekkes ut blant dem som er oppnevnt etter forslag fra de tre største opposisjonspartiene som er representert i Stortinget.

Fjerde til sjette punktum blir femte til sjuende punktum.

10. KOMITEENS TILRÅDING

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

vedtak til lov

om endringer i utlendingsloven m.m.
(styringsforhold på utlendingsfeltet)

I

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

§ 38 skal lyde:

§ 38. Instruksjonsmyndighet og overprøving av vedtak

Departementet kan ikke instruere om avgjørelsen av enkeltsaker. Departementet kan heller ikke instruere Utlendingsnemnda om lovtolkning eller skjønnsutøvelse. Departementet kan instruere om prioritering av saker.

Vedtak truffet av politiet eller utenriksstasjon kan påklages til Utlendingsdirektoratet. *Vedtak truffet av Utlendingsdirektoratet kan påklages til Utlendingsnemnda.*

For å ivareta hensynet til rikets sikkerhet eller utenrikspolitiske hensyn kan departementet instruere uavhengig av begrensningene i første ledd. Kongen i statsråd er klageinstans i saker som omfattes av slike instruksjoner om lovtolkning, skjønnsutøvelse eller avgjørelsen av enkeltsaker.

Departementet kan beslutte at vedtak truffet av Utlendingsdirektoratet til gunst for utlendingen, skal overprøves av Utlendingsnemnda. Beslutningen skal treffes senest fire måneder etter at vedtaket ble truffet, være skriftlig og grunngis. Forvaltningsloven kapittel IV til VI om saksforberedelse, vedtak og klage gjelder ikke for slik beslutning.

Kommer Utlendingsnemnda i en sak etter fjerde ledd til at Utlendingsdirektoratets vedtak er ugyldig, skal den oppheve vedtaket og sende saken tilbake til direktoratet for hel eller delvis ny behandling. Gyldige vedtak kan ikke oppheves eller endres, men nemnda kan avgi en uttalelse om sakens prinsipielle sider.

Kongen kan ved forskrift gi nærmere regler om saksforberedelse og Utlendingsnemndas kompetanse i saker etter fjerde ledd.

§ 38a skal lyde:

§ 38a. Utlendingsnemnda.

Utlendingsnemnda avgjør som et uavhengig organ de saker som er lagt til den i § 38 annet og fjerde ledd.

Utlendingsnemnda ledes av en direktør som må fylle kravene til dommere. Direktøren beskikkes på åremål av Kongen i statsråd for seks år. Gjenoppnevning kan foretas for én periode.

Nemnda skal videre ha nemndledere som må fylle kravene til dommere. De beskikkes på åremål av Kongen i statsråd for åtte år. Gjenoppnevning kan ikke foretas.

Nemnda skal ha nemndmedlemmer oppnevnt av Kongen i statsråd etter forslag fra Kommunal- og regionaldepartementet, Utenriksdepartementet, Norges Juristforbund og humanitære organisasjoner. De oppnevnes for fire år. Gjenoppnevning kan foretas en gang. Vervet er frivillig. Suppleringer i løpet av perioden foretas av departementet etter forslag fra de samme instansene. Departementet kan løse et nemndmedlem fra vervet dersom medlemmet ikke har overholdt sin taushetsplikt, grovt har krenket andre plikter som følger av vervet eller selv ber om det. Kongen kan gi nærmere regler ved forskrift.

Nemndas møter foregår for lukkede dører. Enhver som deltar ved behandlingen av sak for nemnda, har taushetsplikt etter forvaltningsloven §§ 13 til 13e. Overtredelse straffes etter straffeloven § 121.

Når Utlendingsnemnda har truffet vedtak etter loven her til gunst for utlendingen, kan departementet ved søksmål få prøvet gyldigheten av vedtaket. Søksmål må være reist innen fire måneder etter at vedtaket ble truffet. Søksmål reises mot utlendingen. Megling i forliksrådet foretas ikke.

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.

§ 38b skal lyde:

§ 38b. Behandlingsformer mv. i Utlendingsnemnda

I den enkelte sak deltar en nemndleder og to medlemmer, jfr. likevel annet og tredje 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 opp-

nevnt etter forslag fra humanitære organisasjoner. Den enkelte nemnd kan behandle flere saker.

Ved behandling av saker i stornemnd deltar tre nemndledere og fire medlemmer. To av medlemmene trekkes ut blant dem som er oppnevnt etter forslag fra Kommunal- og regionaldepartementet, Utenriksdepartementet og Norges Juristforbund. De andre to trekkes ut blant dem som er oppnevnt etter forslag fra humanitære organisasjoner. Nemndlederne deltar i, og en av dem leder, stornemnda i henhold til fastsatt ordning. Medlemmene og varamedlemmer oppnevnes av departementet for fire år. Kongen kan gi regler om hvilke saker som skal behandles i stornemnd, og om myndighet til å avgjøre hvorvidt en sak som er brakt inn for behandling i stornemnda, skal antas til behandling.

Saker som ikke byr på vesentlige tvilsspørsmål, kan avgjøres av en leder alene. I slike saker kan nemnda også delegere vedtaksmyndighet til sekretariatet. Saker som kan avgjøres av en leder alene, er bl.a. klager der vilkårene for å omgjøre Utlendingsdirektoratets vedtak åpenbart må anses å foreligge, og klager som må anses grunnløse.

Nemnda bestemmer selv behandlingsformen, med unntak av saker som behandles etter annet ledd. Saker som behandles etter første eller annet ledd, avgjøres ved flertallsvedtak.

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

Forvaltningsloven kapittel IV til VI om saksforberedelse, vedtak og klage gjelder ikke for beslutninger om behandlingsform og personlig fremmøte.

Kongen kan gi regler om nemndas arbeidsform og om den nærmere behandlingen av sakene.

§ 42 fjerde ledd skal lyde:

I sak som nevnt i § 38 fjerde ledd og § 38b andre ledd har utlendingen rett til fritt rettsråd uten behovsprøving. I sak som nevnt i § 38a sjette ledd har utlending rett til fri sakførsel.

Nåværende fjerde ledd blir nytt femte ledd.

II

I lov 13. juni 1980 nr. 35 om fri rettshjelp gjøres følgende endringer:

§ 13 første ledd første punktum skal lyde:

I saker etter utlendingsloven har utlending rett til fritt rettsråd uten behovsprøving som bestemt i utlendingsloven § 42 tredje ledd og fjerde ledd første punktum.

§ 19 nr. 4 skal lyde:

4. for utlending i tilfeller som nevnt i lov 24. juni 1988 nr. 64 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her § 42 første ledd og fjerde ledd annet punktum.

III

Loven trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer. Kongen kan bestemme at de enkelte bestemmelsene i loven trer i kraft til forskjellig tid.

Oslo, i kommunalkomiteen, den 17. mars 2005

Magnhild Meltveit Kleppa

leder

Kari Lise Holmberg

ordfører

Vedlegg**Brev fra Kommunal- og regionaldepartementet v/statsråden til kommunalkomiteen, datert 14. mars 2005.****Svar på spørsmål vedr. Ot.prp. nr. 31 (2004-2005)**

Jeg viser til brev av 1. mars 2005 fra stortingsrepresentant Magnhild Meltveit Kleppa vedrørende Ot.prp. nr. 31 (2004-2005) Om lov om endringer i utlendingsloven m.m. (styringsforhold på utlendingsfeltet).

I brevet bes det om en oversikt over hvilke forslag til endringer i UNEs virksomhet som ble fremmet av evalueringsutvalget. Utvalgets forslag er samlet på s. 13-14 i evalueringsrapporten:

Viktigste kritiske merknader og anbefalinger

Vi stiller oss ganske kritisk til enkelte trekk ved det lov- og regelverket som regulerer UNEs virksomhet, og vi finner særlig at noen av de saksbehandlingsrutinene som er etablert ved interne retningslinjer er problematiske. Våre viktigste kritiske merknader og anbefalinger er disse:

- Vi er prinsipielt betenkt over at sekretariatet er gitt vedtaksfullmakt i "åpenbare" saker, og anbefaler at avgjørelser alltid skal treffes av nemndleder eller i nemndmøte.
- Vi ser det som maktpåliggende at UNE legger om sin praksis når det gjelder partsinnsyn og uttalerett. Klager og advokat må få innsyn i interne bakgrunnsnotater om landsituasjonen og annet dokumentasjons- og faktamateriale sekretariatet bygger sine anbefalinger eller merknader på.
- Landrådgiver har ingen legitim funksjon i nemndmøtet etter at klager og advokat har forlatt møtet, og bør forlate møtet samtidig med dem. Det er formelt ikke noe i veien for at saksbehandlere kan bistå med råd uten klager og advokat til stede, så sant det ikke bringes inn nye faktaopplysninger. Pga de legitimitetsproblemer dette skaper, kan det imidlertid være fordelaktig å la klager og advokat få lytte til saksbehandlers oppsummering, kanskje også til eventuell etterfølgende dialog mellom nemndleder/medlemmer på den ene side og saksbehandler på den annen.
- Forsvarlig saksforberedelse krever etter vår oppfatning at nemndmedlemmene får oversendt kopier av saksdokumentene før oppmøte.
- Både utenfor og innenfor UNE opplever mange at UNE opptrer lite konsistent og har bidratt lite til å klargjøre praksis og gjeldende rett. Vi påpekte dette i delrapporten fra januar 2002, og ser det som svært problematisk at situasjonen langt på

vei er den samme et år etter, selv om UNE har gjennomført en lang rekke tiltak for å sikre likebehandling. UNE arbeider under vanskelige rammebetingelser, og det er nødvendig å revurdere de mekanismer som finnes for etablering av en konsistent praksis. Vi anbefaler at det etableres en ordning der presedenssaker behandles av en stornemnd, til erstatning for dagens ordning med et koordineringsutvalg. Det er videre behov for en tydeliggjøring av sentrale begreper i lov- og forskriftsverk.

Øvrige vurderinger og forslag

Blant våre øvrige vurderinger og forslag vil vi fremheve de følgende:

- Vi ser det som uheldig at uttrykket "domstollignende forvaltningsorgan" benyttes om Utlendingsnemnda. Det gir opphav til forventninger UNE ikke lever opp til og kritikk UNE ikke har fortjent. "Uavhengig klagenemnd" eller "... klageorgan" bør foretrekkes.
- Vi har nøye vurdert et forslag om å legge om nemndmøtebehandlingen til en formalisert partsprosess, der UDI prosederer sitt avslag med klageren som motpart. Vi fraråder dette, først og fremst fordi en ordning med partsprosess snarere vil svekke enn styrke klagerens rettssikkerhet. En slik ordning vil ganske sikkert også føre til lengre saksbehandlingstid og bli kostbar.
- Nemndlederne bør gis anledning til å fordype seg gjennom tilknytning til én av UNEs seksjoner for seks måneder ad gangen.
- Landrådgiverne i UDI og UNE bør overføres til en felles uavhengig enhet.
- Departementet bør vurdere å nøye seg med kvartalsvis fremfor månedlig rapportering fra UNE. Styringsdialogen bør betone også andre temaer enn produktivitetstall.

Utvalget foreslår også på s. 106-107 i rapporten å endre funksjonstiden for nemndledere, eventuelt å omgjøre åremålsstillingene til faste stillinger. Forslaget er fulgt opp i Ot.prp. nr. 31 (2004-2005), se kapittel 8.5 s. 52-53, hvor det foreslås at åremålsperioden for nemndledere forlenges til åtte år, uten mulighet for gjenoppnevning.

I brevet bes det videre om en begrunnelse for hvorfor departementet ikke følger opp alle forslagene.

ne. I det følgende gis det kommentarer til de forslagene i rapporten som p.t. ikke fullt ut er gjennomført:

Ad 1. Forslaget om å frata sekretariatet vedtaksmyndighet i åpenbare saker, slik at alle vedtak skal treffes av nemndleder eller i nemndmøte, er grundig vurdert. Jeg har imidlertid konkludert med at forslaget ikke bør følges opp. Grunnen til dette er at tiltaket vil være svært ressurskrevende å gjennomføre. En konsekvens av dette vil være at saksbehandlingstiden øker, noe jeg anser som svært uheldig. For øvrig viser jeg til at evalueringsutvalget ikke fant grunn til å tro at saker som burde vært behandlet i nemndmøter ble avgjort på lavere nivå.

Ad 2. Det er satt i gang prosesser for å følge opp dette tiltaket. Jeg viser til vedlagte brev av 7. februar 2005 fra UNE, s. 3-5 om "Status vedrørende offentlighet/partsinnsyn". Som det fremgår av brevet har en arbeidsgruppe levert en rapport og et tilleggsnotat om offentlighet/partsinnsyn i landinformasjon. Forslagene i rapporten og notatet er nå til behandling i UDI og UNE. Når det gjelder partsinnsyn utover landinformasjon, er det nedsatt en arbeidsgruppe som har frist til 1. april 2005 med å levere rapport.

Ad 3. Forslaget er grundig vurdert i Utlendingsnemnda. Når det gjelder *landrådgiverne*, deltar de i nemndmøtene i varierende grad. I enkelte tilfeller deltar landrådgiver under nemndmøtet slik at det kan stilles spørsmål til ham/henne mens klager og advokat er til stede. Landrådgiver deltar ikke i rådslagningen eller avgjørelsen av saken. Det kan imidlertid oppstå behov for tilleggsopplysninger fra landrådgiver under rådslagningen. Utlendingsnemnda anser det derfor som viktig at landrådgiver er disponibel for nemndmøtet også etter at klager og advokat har forlatt møtet. Landrådgiver vil da kunne innkalles for å opplyse saken ytterligere ved behov. Utlendingsnemnda anser denne ordningen som viktig for å sikre at nemndas vedtak blir best mulig opplyst, og viser til at nemnda - i likhet med andre forvaltningsorganer - må kunne bruke forvaltningens egen kompetanse (her: landrådgiverne) under hele saksbehandlingen. Ut fra de samme betraktningene har Utlendingsnemnda også valgt å videreføre ordningen med at

saksbehandler blir igjen i nemndmøtet etter at klager og advokat har gått, for å oppsummere saken for nemndmedlemmene. Det vises til at evalueringen fremholder at det formelt ikke er noe i veien for en slik ordning. Saksbehandler deltar ikke i rådslagningen eller avgjørelsen av saken.

Ad 4. Det er satt i gang prosesser for å følge opp dette tiltaket. Jeg viser til vedlagte brev av 7. februar 2005 fra UNE, s. 1-3 om "Nemndmedlemmers saksforberedelse". Som det fremgår av brevet er det allerede gjort mye for å bedre nemndmedlemmenes saksforberedelse, blant annet utvidelse av forberedelsestiden, utsendelse av landinfoark på forhånd, tilgang til PC og Internett, reduksjon av antall saker per nemndsamling osv. Det anses fortsatt som problematisk i forhold til personvernet å sende ut saksdokumentene på forhånd. Dette vil i så fall kreve relativt store ressurser for anonymisering og aidentifisering av dokumentene. Det er planlagt et møte mellom NOAS og UNE etter første kvartal 2005 for å oppsummere erfaringene basert på den løpende evalueringen nemndmedlemmene nå foretar av bl.a. spørsmålet om forberedelsestid.

Ad 5. Forslaget om at presedenssaker behandles av en stornemnd følges opp i Ot.prp. nr. 31 (2004-2005). Når det gjelder merknaden om at det er behov for en tydeliggjøring av sentrale begreper i lov- og forskriftsverk, viser jeg til arbeidet som pågår med en ny utlendingslov. Utlendingslovutvalget har levert en bred innstilling (NOU 2004: 20), hvor de drøfter flere av de skjønsmessige begrepene grundig. Dette arbeidet vil bli fulgt opp med den nye utlendingsloven. I tillegg arbeider Kommunal- og regionaldepartementet løpende med å forbedre regelverket. I denne forbindelse kan nevnes at det er satt i gang arbeid med noen forskriftsendringer som vil bidra til å klargjøre blant annet hva som skal anses som "uforholdsmessig" i utvisningssaker.

De øvrige forslagene i evalueringsrapporten er fulgt opp.

Vedlagt følger alle realitetsuttalelsene til høringsutkastet av 23. januar 2004. (Ikke inntatt i innstillingen).