



Innst. 48 S

(2012–2013)

Innstilling til Stortinget fra kommunal- og forvaltningskomiteen

Dokument 8:127 S (2011–2012)

Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om representantforslag fra stortingsrepresentantene Morten Ørsal Johansen, Gjermund Hagesæter og Åge Starheim om å begrense mulighetene for gjenopptakelse av utlendingssaker

Til Stortinget

Sammendrag

I dokumentet fremmes følgende forslag:

1. Stortinget ber regjeringen legge frem nødvendige forslag for å begrense muligheten for gjenopptakelse av utlendingssaker slik at et endelig vedtak er endelig og ikke kan gjenopptas.
2. Stortinget ber regjeringen legge frem de nødvendige forslag som muliggjør opprettelse av en forvaltningsdomstol som behandler blant annet klager i utlendingssaker.»

I dokumentet gis en nærmere redegjørelse for hvordan saksbehandlingen er organisert i utlendingsforvaltningen. Det gis blant annet en oversikt over hvilke klagemuligheter som finnes, nasjonalt og internasjonalt. I gjennomgangen pekes det på utviklingstrekk og ulike hensyn bak dagens ordning.

Forslagsstillerne viser til at det hvert år behandles et stort antall klager. Forslagsstillerne bemerker i dokumentet noen tendenser for saker innkommet i årene 2008–2009. Det første er andelen klager på avslag angitt i prosent når det gjelder asylsaker. For begge årene ligger disse i størrelsesorden 95 pst. For saker innkommet i 2008 innebærer det 5 600–5 700 klager, mens for innkomne saker i 2009, er tilsvarende tall 9 500–10 000 klager på avslag.

Forslagsstillerne har med stor interesse merket seg at adgangen til omgjøring utgjør en stor utfordring for utlendingsforvaltningen, og at også justisminister Knut Storberget til Aftenposten 10. februar 2009 uttrykte dyp frustrasjon over at antallet negative vedtak ble begjært omgjort i så godt som samtlige tilfeller.

Forslagsstillerne viser til at ettersom behandling av asylsøknader som ender i negative vedtak begjæres omgjort, er det grunn til å forvente at den veksten man de senere år har hatt med hensyn til ankomne asylsøkere, vil resultere i en økning av omgjøringsbegjæringer, og som i neste runde får oppsettende effekt.

Forslagsstillerne peker på at en slik praksis i en allerede presset utlendingsforvaltning er svært uheldig og utgjør en forvaltningsmessig utfordring som ikke gjør at dette presset avtar.

Forslagsstillerne ønsker at saker som omhandler arbeidsinnvandring skilles ut fra den øvrige saksbehandlingen i utlendingsforvaltningen, da arbeidsinnvandringssaker unødig forsinkes som følge av store restanser i asylsaker.

Forslagsstillerne viser til UDIs egne tall for 2009 som viser at kun 1 753 asylsøknader av totalt 4 508 innvilgede søknader (ca. 38,8 pst.) ble gjort på bakgrunn av at vedkommende søker fikk flyktningstatus etter flyktningkonvensjonen.

Det pekes i dokumentet på at det i dette tidsrommet ble registrert 15 686 asylsøknader. Ettersom forslagsstillerne vil mene at et så vidt lite antall kvalifiserer for flyktningstatus i henhold til nevnte konvensjon, fremstår det som åpenbart at klageadgangen er for vid.

Forslagsstillerne mener det er et stort behov for endringer i gjenopptakelsesbehandlingen av utlendingssaker, og at antallet saker som prøves om og om

igjen er ødeleggende for både utlendingsforvaltningens og politikkenes autoritet og mål.

Forslagsstillerne peker på at det er viktig å ha en reell mulighet til klagesaksbehandling og beholde prinsippet om at saker skal behandles i to instanser for å ivareta rettssikkerheten til den enkelte, men like viktig er det å ivareta en forsvarlig og fornuftig saksbehandling. Forslagsstillerne mener det ikke er fornuftig ressursbruk å la enkeltsaker behandles et ubegrenset antall ganger, og at dette forringer Utlendingsnemnda (UNE) som forvaltningsorgan. Enhver avgjørelse i et forvaltningsorgan kan påklages, og det er ingen begrensninger på antall omgjøringsbegjæringer som kan fremmes.

Forslagsstillerne vil derfor legge ned Utlendingsnemnda (UNE), og overføre klagebehandlingen til en forvaltningsdomstol.

Det vises for øvrig til dokumentet for nærmere omtale av forslaget.

Komiteens behandling

Komiteen ba i brev av 13. juni 2012 om justis- og beredskapsminister Grete Faremos vurdering av forslaget. Statsrådets svarbrev av 10. august 2012 følger vedlagt.

Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Lise Christoffersen, Håkon Haugli, Hilde Magnusson, Ingalill Olsen og Eirik Sivertsen, fra Fremskrittspartiet, Gjermund Hagesæter, Morten Ørsal Johansen og Åge Starheim, fra Høyre, Trond Helleland og Michael Tetzschner, fra Sosialistisk Venstreparti, lederen Aksel Hagen, fra Senterpartiet, Heidi Greni, og fra Kristelig Folkeparti, Geir Jørgen Bekkevold, deler forslagsstillernes og statsrådets oppfatning av at det høye antallet omgjøringsanmodninger er en alvorlig utfordring. Komiteen deler forslagsstillernes oppfatning om at det er viktig å ha en reell mulighet til klagesaksbehandling og beholde prinsippet om at saker skal behandles i to instanser for å ivareta rettssikkerheten til den enkelte, men like viktig er det å ivareta en forsvarlig og fornuftig saksbehandling.

Komiteen viser til statsrådets svarbrev av 10. august 2012 der det presiseres at det å fremme en omgjøringsanmodning ikke gir automatisk rett til å bli værende i Norge, og at det bare er i de tilfellene hvor UNE finner at omgjøringsanmodningen inneholder vesentlig nye opplysninger at det blir truffet beslutning om utsatt utreiseplikt. Komiteen mer-

ker seg statsrådets forsikring om at UNE har stor bevissthet rundt vurderingen av hvordan arbeidet med omgjøringsanmodninger skal legges opp.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, viser til at utfordringene med omgjøringsanmodninger var en del av mandatet for det utvalget som ble nedsatt i 2009 for å vurdere organiseringen av klagesaksbehandlingen på utlendingsfeltet (Klagesaksutvalget), og at departementet for tiden arbeider med oppfølgingen av innstillingen fra utvalget (NOU 2010:12 Ny klageordning for utlendings saker) som var på høring frem til oktober 2011.

Flertallet viser til at forvaltningen i mange tilfeller har en plikt etter internasjonale konvensjoner til å vurdere nye bevis eller andre nye opplysninger før utsendelse finner sted. Også norske regler som for eksempel utlendingsforskriftens bestemmelse om den særlige betydningen av barns tilknytning, kan gi en plikt til å vurdere omgjøringsanmodninger.

Flertallet viser til at statsråden oppgir å være opptatt av å finne tiltak som kan begrense dagens ressursbruk og hindre at omgjøringsanmodninger kan forsinke arbeidet med returer. Flertallet imøteser statsrådets forslag om hvordan Klagesaksutvalgets innstilling skal følges opp, og anmoder om at dette skjer i inneværende periode.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet viser til brevet fra Justis- og beredskapsdepartementet av 10. august 2012 hvor det fremgår at antallet som hadde rett til internasjonal beskyttelse i 2009, var enda høyere enn det tallet disse medlemmer la til grunn da representantforslaget ble utformet. I representantforslaget var kun tallet på asyl i henhold til flyktningkonvensjonen referert. Det endelige antallet innvilgelser av beskyttelsesgrunner blir da 6 140.

Tatt i betraktning at systemet, som det fortøner seg i dag, kan minne om en tre-instansbehandling i stedet for en to-instansbehandling som forutsatt, og at rettssikkerhetsgarantiene må anses som fullt ut ivarettatt gjennom en to-instansbehandling, vil disse medlemmer fastholde at omgjøringsbegjæringer ikke må tillates. Det er ikke holdbart at antallet omgjøringsbegjæringer nå er på over 5 000 årlig, nærmere bestemt 5 450 i 2011.

Disse medlemmer vil videre påpeke at det høye antallet omgjøringsbegjæringer er et symptom på sendrektighet i utlendingsforvaltningen, således at utlendinger med endelig avslag ikke blir omgående returnert til hjemlandet eller et annet land i medhold av Dublin-konvensjonen. Disse medlemmer vil videre bemerke at det ikke synes å foreligge noen tidsplan for departementets arbeid med oppfølging

av NOU 2010:12 Ny klageordning for utlendingssaker. Sakens alvorlighetsgrad og implikasjoner tilsier at det videre arbeidet med innstillingen burde ha vært høyt prioritert.

Forslag fra mindretall

Forslag fra Fremskrittspartiet:

Forslag 1

Stortinget ber regjeringen legge frem nødvendige forslag for å begrense muligheten for gjenopptakelse av utlendingssaker slik at et endelig vedtak er endelig og ikke kan gjenopptas.

Forslag 2

Stortinget ber regjeringen legge frem de nødvendige forslag som muliggjør opprettelse av en forvalt-

ningsdomstol som behandler blant annet klager i utlendingssaker.

Komiteens tilråding

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til representantforslaget og råar Stortinget til å gjøre slikt

vedtak:

Dokument 8:127 S (2011–2012) – representantforslag fra stortingsrepresentantene Morten Ørsal Johansen, Gjermund Hagesæter og Åge Starheim om å begrense mulighetene for gjenopptakelse av utlendingssaker – vedlegges protokollen.

Oslo, i kommunal- og forvaltningskomiteen, den 30. oktober 2012

Aksel Hagen

leder

Geir Jørgen Bekkevold

ordfører

VEDLEGG**Brev fra Justis- og beredskapsdepartementet v/statsråden til kommunal- og forvaltningskomiteen, datert 10. august 2012****Representantforslag 127 S - Dokument 8:127 S (2011-2012) fra stortingsrepresentantene Morten Ørsal Johansen, Gjermund Hagesæter og Åge Starheim om å begrense mulighetene for gjenopptakelse av utlendingssaker**

Jeg viser til komiteens brev 13. juni 2012 ved komitésekretæren, hvor det bes om departementets vurdering av forslaget fra stortingsrepresentantene Morten Ørsal Johansen, Gjermund Hagesæter og Åge Starheim om å begrense muligheten for gjenopptakelse av utlendingssaker. Forslaget lyder:

1. Stortinget ber regjeringen legge frem nødvendige forslag for å begrense muligheten for gjenopptakelse av utlendingssaker slik at et endelig vedtak er endelig og ikke kan gjenopptas.
2. Stortinget ber regjeringen legge frem de nødvendige forslag som muliggjør opprettelse av en forvaltningsdomstol som behandler blant annet klager i utlendingssaker.

Jeg vil understreke at jeg i likhet med forslagsstillerne er svært opptatt av å se på den ressursbruk som i dag går med til å behandle omgjøringsanmodninger i Utlendingsnemnda (UNE). UNE har opplyst at de i 2011 mottok ca. 5 450 omgjøringsanmodninger.

Det høye antallet omgjøringsanmodninger er en alvorlig utfordring. Jeg finner derfor grunn til å presisere at å fremme en omgjøringsanmodning gir ikke automatisk rett til å bli værende i Norge. Det er bare i de tilfellene hvor UNE finner at omgjøringsanmodningen inneholder vesentlige nye opplysninger at det blir truffet beslutning om utsatt utreiseplikt. En omgjøringsbegjæring gir ikke i seg selv en rett til forlenget opphold.

Det er også grunn til å presisere at det er UNE selv som vurderer hvordan arbeidet med omgjøringsanmodninger skal legges opp. Jeg vet at UNE har stor bevissthet rundt dette spørsmålet.

Utfordringene med omgjøringsanmodninger var også ett av de temaene som Regjeringen fremhevet i mandatet for det utvalget som ble nedsatt i 2009 for

å vurdere organiseringen av klagesaksbehandlingen på utlendingsfeltet (Klagesaksutvalget). Klagesaksutvalgets innstilling var på en bred høring frem til oktober 2011, og departementet arbeider nå med oppfølgingen.

Både utvalgets innstilling og de merknadene som har innkommet i høringen viser at det er mange vanskelige dilemmaer knyttet til disse sakene. Som utvalget har pekt på, har forvaltningen i mange tilfeller en plikt etter internasjonale konvensjoner til å vurdere nye bevis eller andre nye opplysninger før utsendelse finner sted. Også norske regler som for eksempel utlendingsforskriftens bestemmelse om den særlige betydningen av barns tilknytning, kan gi en plikt til å vurdere omgjøringsanmodninger. Jeg viser også til dom 2. mai i år, hvor Høyesterett la til grunn at norske myndigheter i mange tilfeller vil ha en plikt til å vurdere omgjøringsanmodninger.

Når det gjelder spørsmålet om selve organiseringen av klageorganet, er dette også blant de spørsmål som er drøftet av Klagesaksutvalget. Utvalget har foreslått en oppdeling av Utlendingsnemnda i to avdelinger, en nemndavdeling som skal behandle asylsaker hvor det er gitt utsatt iverksettelse i klageomgangen, og en avdeling for behandling av andre saker.

Jeg er opptatt av å finne tiltak som kan begrense dagens ressursbruk og hindre at omgjøringsanmodninger kan forsinke arbeidet med retur. Jeg vil derfor komme tilbake til Stortinget med forslag om dette så snart departementet og Regjeringen har tatt stilling til hvordan Klagesaksutvalgets innstilling skal følges opp.

Jeg har merket meg at forslagsstillerne har vist til at det av de 4 508 personene som fikk innvilget opphold etter en asylsøknad i 2009, var 1 753 personer som fikk flyktningstatus med grunnlag i flyktningkonvensjonen. Jeg finner grunn til å presisere at vedtaksstatistikken viser at det i tillegg var ytterligere 1 632 personer som fikk opphold på grunn av beskyttelsesbehov dette året. Andelen som hadde rett til internasjonal beskyttelse var derfor høyere enn det forslagsstillerne har lagt til grunn.