



Innst. 124 L

(2013–2014)

Innstilling til Stortinget fra kommunal- og forvaltningskomiteen

Prop. 180 L (2012–2013)

Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om endringer i utlendingsloven (behandling av omgjøringsanmodninger)

Til Stortinget

1. Sammendrag

1.1 Innledning

Justis- og beredskapsdepartementet fremmer i proposisjonen lovforslag om endringer i lov 15. mai 2008 nr. 35 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven).

Det vises i proposisjonen til at klageinstansen i utlendingssaker, Utlendingsnemnda (UNE), hvert år mottar og behandler et stort antall anmodninger om omgjøring av endelige vedtak. De færreste anmodninger fører til at vedtaket blir omgjort, og i mange tilfeller er det helt åpenbart at anmodningen ikke kan føre frem. Adgangen til omgjøring er nødvendig for å ivareta Norges folkerettslige forpliktelser, og må opprettholdes. Saksbehandling av slike anmodninger beslaglegger imidlertid altfor store ressurser slik situasjonen er i dag. Det fremgår av proposisjonen at det derfor er ønskelig både å effektivisere behandlingen og å redusere antallet anmodninger som blir levert.

Regjeringen nedsatte 19. juni 2009 et utvalg med mandat til å vurdere hvordan klagesaksbehandlingen i utlendingsforvaltningen bør organiseres for best å ivareta hensynet til politisk styring, rettssikkerhet, effektivitet og legitimitet. I mandatet ble utvalget særskilt bedt om å se på:

«muligheten for å redusere dagens ressursbruk knyttet til behandling av omgjøringsanmodninger, enten ved at slike saker kan begrenses eller ved at de kan undergis en mer effektiv håndtering.»

Utvalget leverte NOU 2010:12 Ny klageordning for utlendingssaker, 29. november 2009. Denne har vært sendt på alminnelig høring.

Det vises i proposisjonen til at departementet ikke har ferdigstilt arbeidet med oppfølging av alle de temaer utvalget drøfter, men ønsker å fremme en egen proposisjon om behandling av omgjøringsanmodninger.

1.2 Gjeldende rett

Det vises i proposisjonen til at Utlendingsnemnda er klageinstansen for vedtak fattet av Utlendingsdirektoratet i saker etter utlendingsloven og statsborgerloven. UNE er et politisk uavhengig, domstolliknende organ, administrativt underlagt Justis- og beredskapsdepartementet. Departementet kan ikke instruere om lovtolkning, skjønnsutøvelse eller avgjørelser i enkeltsaker, unntatt i saker som berører grunnleggende nasjonale interesser eller utenrikspolitiske hensyn.

I UNE avgjøres saker i nemndmøte (ev. stor-nemndmøte), av en nemndleder etter forberedelse av sekretariatet, eller av sekretariatet. Saker som inneholder vesentlige tvilsspørsmål avgjøres av en nemnd bestående av en nemndleder og to leke medlemmer. Saker som ikke inneholder vesentlige tvilsspørsmål, kan avgjøres av en nemndleder eller av sekretariatet. Sekretariatet har avgjørelsesmyndighet bare i kurante saker.

UNEs vedtak er endelige, men kan bringes inn for domstolen på vanlig måte. I tillegg har UNE adgang til å omgjøre egne vedtak så lenge det skjer til utlendingens fordel, jf. forvaltningsloven § 35.

UNE kan også ha en plikt til å vurdere omgjøringsanmodninger for å sikre at ingen blir sendt til et område der han eller hun kan bli utsatt for forfølgelse eller umenneskelig eller nedverdiggende behandling.

Dette absolutte vernet mot utsendelse følger blant annet av Norges internasjonale forpliktelser i EMK artikkel 3 og FNs flyktningkonvensjon artikkel 33, og er lovfestet i utlendingsloven § 73.

Plikten til å vurdere nye opplysninger på utsendelsestidspunktet er også slått fast i utlendingsloven § 90 siste ledd.

I tillegg har UNE plikt til å foreta en forsvarlig vurdering av hensynet til barnets beste i alle saker som involverer barn.

Det vises i proposisjonen til at hvor langt den folkerettslige plikten til å vurdere omgjøringsanmodninger ut over dette strekker seg, ikke fullt ut er avklart. Høyesterett uttalte følgende i avsnitt 88 i Rt. 2012 s. 1985:

«Men også utover asylsakene er det klart at Utlendingsnemnda har plikt til å realitetsbehandle en begjæring om omgjøring dersom det er reell risiko for menneskerettsbrudd. Dette følger av statens plikt til å forhindre krenkelse av våre menneskerettslige forpliktelser.»

Det følger også forutsetningsvis av flere bestemmelser både i utlendingsloven og utlendingsforskriften at UNE skal vurdere omgjøringsanmodninger som gjelder spørsmålet om opphold på humanitært grunnlag.

UNE skal etter egne retningslinjer (IR 22. august 2011) raskt ta stilling til om en omgjøringsanmodning inneholder nye opplysninger av en slik art at det er nødvendig å gi utsatt iverksetting.

Uavhengig av om det gis utsatt iverksetting, skal en anmodning om omgjøring realitetsbehandles med mindre den avvises på grunn av formelle feil eller fordi utlendingen mangler registrert bosted, jf. ovenfor.

Retningslinjene fastsetter videre at omgjøringsanmodninger som avvises fra realitetsbehandling, skal prioriteres for besvarelse.

Omgjøringsanmodninger forekommer ikke bare i asylsaker, men også i andre saker som behandles av UNE.

Den største andelen omgjøringsanmodninger gjelder asylsaker. Av om lag 6 000 innkomne omgjøringsanmodninger i 2012 gjaldt om lag 4 400 asylsaker. Antallet har økt kraftig; de siste fire årene er antallet innkomne omgjøringsanmodninger nesten doblet. I 2012 utgjorde omgjøringsanmodningene om lag 46 pst. av realitetsbehandlede saker på asylfeltet.

Bare en liten andel av omgjøringsanmodningene fører til omgjøring (ca. 10 pst. i 2012). I de fleste tilfeller hvor vedtak gjøres om, blir det innvilget oppholdstillatelse på humanitært grunnlag. I 2012 var imidlertid dette annerledes, fordi vedtakene ble omgjort til beskyttelse for et høyt antall syriske bor-

gere (80 saker). Det samlede antallet omgjøringer var også betydelig høyere i 2012 enn i tidligere år.

Når det gjelder omgjøringsanmodninger som åpenbart ikke kan føre frem, vil UNEs fagkyndige sekretariat ofte ha vedtakskompetanse. Da avgjør sekretariatet også anmodning om utsatt iverksetting.

I saker hvor sekretariatet ikke har beslutningsmyndighet, treffes avgjørelse av nemndleder eller i nemndmøte (dersom saken byr på vesentlige tvilsspørsmål). Sekretariatet har ikke vedtakskompetanse i saker hvor barns tilknytning til Norge er et sentralt tema, jf. utlendingsforskriften § 8-5.

UNE har i senere år justert praksis slik at en stadig større andel av omgjøringsanmodningene avgjøres i sekretariatet. Dette har ført til at slike saker behandles mer effektivt i dag enn da Klagesaksutvalget avga sin innstilling.

I kapittel 4 i proposisjonen gis det en beskrivelse av regelverk og praksis i andre land.

I kapittel 6 i proposisjonen gis det en beskrivelse av høringsinstansenes syn.

1.3 Klagesaksutvalgets vurdering

Det vises i proposisjonen til at når det gjaldt omgjøringsanmodninger, konstaterte utvalget innledningsvis i sine vurderinger at det er sider ved dagens ordning som er helt nødvendige. Se proposisjonen.

Det vises i proposisjonen til at utvalget foreslår at klageinstansen ikke skal kunne omgjøre sine egne vedtak, men at det skal overlates til Utlendingsdirektoratet (UDI) å avgjøre om saker skal gjenåpnes. Det skal settes som vilkår for gjenåpning at det er fremlagt nye opplysninger eller bevis om faktiske forhold som ikke tidligere har vært lagt frem eller vurdert, og som med sannsynlighetsovervekt (mer enn femti pst. sannsynlighet) vil føre til omgjøring. Utvalgets flertall foreslår også at omgjøringsanmodningene skal avvises dersom utlendingen ikke har kjent oppholdssted.

Hvis en sak besluttes gjenopptatt, men avslås etter ny realitetsbehandling i UDI, foreslår utvalget at dette nye vedtaket skal kunne påklages til klageinstansen.

Utvalgets forslag har særlig sin bakgrunn i tvisteloven § 31-4 og i den svenske ordningen.

Det var ikke en del av mandatet å utrede muligheten for domstolsbehandling av klager i saker etter utlendingsloven, men utvalget kom likevel med relevante uttalelser. Se proposisjonen.

Det vises i proposisjonen til at dersom det skal etableres en domstolsordning for utlendingssakene, må UDI få en partsrolle. Utvalget drøftet muligheten for å gi UDI en partsrolle i klageomgangen innenfor dagens ordning med en klagenemnd. Formålet med en slik organisering ville blant annet være å bruke mindre ressurser til å forberede klagesaksbehandlin-

gen. I dag foretas denne forberedelsen av Utlendingsnemndas sekretariat. Utvalget kom til at det er tungtveiende argumenter mot å gi UDI en partsrolle.

1.4 Departementets vurdering

1.4.1 Utvalgets forslag om at UDI skal vurdere anmodninger om omgjøring av klageinstansens vedtak

Det vises i proposisjonen til at utvalget har foreslått at UDI skal vurdere gjenåpning av saker hvor det fremmes omgjøringsanmodning, og eventuelt behandle sakene i førsteinstans. Utvalget mener at forslaget totalt sett vil føre til mindre ressursbruk.

Både UDI og UNE mener at utvalget tar feil når det antar at det ikke vil kreve mer ressurser å behandle spørsmålet om gjenopptakelse i UDI enn i UNE. UDI og UNE viser særlig til at det er UNE som sist har behandlet saken, og som raskest og mest effektivt kan vurdere om det er grunnlag for omgjøring.

Departementet peker i proposisjonen på at det etter at utvalget leverte sin innstilling har skjedd en endring i praksis, slik at en langt større andel av omgjøringsanmodningene nå avgjøres i sekretariatet. I 2012 gjaldt dette 47 pst. av omgjøringsanmodningene i asylsaker. Selv om UDI etter utvalgets forslag skal kunne nøye seg med å avvise omgjøringsanmodninger som ikke gir grunnlag for omgjøring, peker departementet på at det er tvilsomt om dette vil kreve mindre ressursbruk. Som utvalget selv bemerker, bruker UNE forholdsvis liten tid på det store flertallet av omgjøringsanmodningene. Mange anmodninger gis en summarisk behandling, fulgt av et kort og hovedsakelig standardisert svarbrev til klageren. Etter departementets vurdering vil UDI vanskelig kunne foreta en like effektiv behandling. Ettersom det kan ha gått lang tid siden UDI sist behandlet saken, vil UDI måtte bruke tid på å sette seg inn i klageorganets vedtak, vurderinger av fakta, begrunnelser mv. Det vil derfor også kunne ta lengre tid å avklare spørsmålet om utsatt iverksetting. Som det fremgår i avsnitt 7.5 i proposisjonen, mener dessuten departementet at UNE selv kan forenkle behandlingen av omgjøringsanmodninger som åpenbart ikke kan føre frem.

Det vises i proposisjonen til at det videre er grunn til å merke seg at utvalgets forslag innebærer at det innføres en ny toinstansbehandling i tilfellene hvor det besluttes å gjenåpne saken. Selv om få saker ville bli underlagt slik toinstansbehandling, ville utvalgets forslag medføre en betydelig økt ressursbruk i de aktuelle sakene.

Utvalget har i sin utredning vist til at det i Sverige er Migrationsverket som tar stilling til om en sak skal kunne gjenåpnes. UDI følger derimot ikke saken i klageomgangen slik Migrationsverket gjør i Sverige,

og ville derfor ha et annet utgangspunkt for å vurdere en omgjøringsanmodning enn Migrationsverket.

Departementet er enig med UNE og UDI i at utvalgets forslag mest sannsynlig vil medføre større ressursbruk enn i dag og i at det åpenbart kan svekke tilliten til UNE som uavhengig klageorgan dersom UDI skulle omgjøre UNEs vedtak.

Etter en helhetsvurdering har departementet kommet til at det ikke er grunn til å følge opp forslaget om å legge behandlingen av omgjøringsanmodninger til UDI.

1.4.2 Spørsmålet om høyere terskel for å få opphold på grunnlag av en omgjøringsanmodning

Det vises i proposisjonen til at utvalget ikke har drøftet om det bør innføres en høyere terskel for å få opphold på grunnlag av en anmodning om omgjøring.

Departementet viser til at det fra 2005 til 2007 var en særskilt bestemmelse i utlendingsloven som begrenset UNEs kompetanse til å omgjøre gyldige vedtak til gunst for utlendingen, til tilfeller hvor utlendingen hadde beskyttelsesbehov eller hvor det forelå «særlig sterke menneskelige hensyn». En del av begrunnelsen for å oppheve bestemmelsen var at den ikke hadde ført til noen reduksjon i antall omgjøringsanmodninger eller hatt særlig effekt på antallet omgjøringer.

Departementet finner det ikke aktuelt å gjeninnføre en regel om strengere vilkår for å få opphold i asylsaker på grunnlag av en omgjøringsanmodning.

Det vises i proposisjonen til at i andre saker enn asylsaker kan en høyere terskel for omgjøring trolig føre til færre omgjøringsanmodninger eller en mer forenklet behandling. Dette vil imidlertid kunne resultere i flere nye søknader (i stedet for omgjøringsanmodninger), og dermed bare flytte ressursbruken fra UNE til UDI. Totalt sett kan dette gi en mer ressurskrevende behandling i de sakene hvor UNE i dag raskt kan konstatere om vilkårene for omgjøring er oppfylt.

1.4.3 Avvisning av omgjøringsanmodninger fra utlendinger uten kjent oppholdssted

Det vises i proposisjonen til at når det gjelder utvalgets forslag om å avvise omgjøringsanmodninger fra utlendinger som ikke har kjent oppholdssted, har UNE allerede inntatt i sine retningslinjer at anmodningen som hovedregel skal avvises dersom utlendingen ikke gir opplysninger om bostedsadresse. Realitetsbehandling skal likevel kunne skje hvis anførselene er knyttet til barn. Det fremgår også av UNEs retningslinjer at UNE kan ha plikt til å endre tidligere vedtak selv om bostedet er ukjent, dersom det foreligger behov for vern mot retur eller

saksbehandlingsfeil av betydning. Flere høringsinstanser er imot vilkåret om kjent oppholdssted, blant annet ut fra et synspunkt om at det kan hindre mange lengeværende fra å få saken behandlet på nytt. Det følger imidlertid av UNEs retningslinjer at det er rom for en rekke unntak i praksis.

Departementet mener at det – med slike forhold som UNE har nedfelt i sine retningslinjer – bør kunne treffes beslutning om å avvise en omgjøringsanmodning dersom utlendingen ikke har kjent oppholdssted i Norge. Departementet foreslår derfor at dette gis en uttrykkelig forankring i forskrift, og har foreslått en hjemmel for slik forskriftsregulering i lovforslagets § 78 åttende ledd.

Departementet er kjent med at UNE i liten grad har benyttet muligheten til å avvise omgjøringsanmodninger. UNE antar likevel at det å forskriftsfeste avvisningsbestemmelser vil kunne ha en viss effekt, blant annet slik at flere holder utlendingsmyndighetene oppdatert om bosted.

Departementet understreker i proposisjonen at den aktuelle forskriftsbestemmelsen må utformes som en adgang for UNE til å avvise omgjøringsanmodninger dersom oppholdsstedet ikke er kjent, og ikke som en regel om at anmodningene skal avvises.

1.4.4 Spørsmålet om å avvise omgjøringsanmodninger med mindre det er sannsynlighetsovervekt for omgjøring

Det vises i proposisjonen til at plikten til å sikre at ingen sendes ut av landet i strid med Norges internasjonale forpliktelser, innebærer at myndighetene må lese og vurdere omgjøringsanmodninger. Dette er lagt til grunn i UNEs praksis, og ble også lagt til grunn av Høyesterett i Rt. 2012 s. 1985.

Utlendingsloven og utlendingsforskriften har dessuten regler som innebærer at endrede forhold eller nye opplysninger kan gi grunnlag for å innvilge opphold på humanitært grunnlag. Utlendingsforskriften § 8-5 presiserer for eksempel at hensynet til barns tilknytning skal tillegges særlig vekt, og § 8-7 slår fast at det kan innvilges oppholdstillatelse på grunn av returhindringer som utlendingen ikke selv rår over. Slike regler forutsetter at UNE må gjennomgå og vurdere omgjøringsanmodninger.

Utvalget har foreslått en egen avvisningshjemmel for de tilfellene hvor det ikke er sannsynlighetsovervekt for at vedtaket blir omgjort. Det vises i proposisjonen til at en bestemmelse om å avvise visse omgjøringsanmodninger, har logisk sammenheng med en ordning hvor man vurderer å gjenoppta behandlingen av saken i en ny saksprosess. Dette er tilfellet etter utvalgets forslag om å starte saksbehandlingen på nytt i UDI med ny klagemulighet til UNE. Ordningen har likhetstrekk med ordninger i domstolene, hvor man vurderer om en sak som er

rettskraftig avgjort kan gjenopptas for ny behandling. Det vises i denne sammenheng til tvisteloven § 31-4, som er omtalt i kapittel 5 i proposisjonen. En liknende bestemmelse finnes også i straffeprosessloven § 391 nr. 3.

Det vises i proposisjonen til at når departementet foreslår at det er UNE som skal avgjøre omgjøringsanmodninger, vil det imidlertid bli misvisende å formulere dette som at man avviser omgjøringsanmodninger.

1.4.5 Beslutninger uten individualisert begrunnelse

Det vises i proposisjonen til at det følger av gjeldende regelverk og internasjonale forpliktelser at UNE må gjennomgå og vurdere omgjøringsanmodninger.

En beslutning fra UNE om ikke å omgjøre er imidlertid ikke et nytt enkeltvedtak etter forvaltningsloven. De krav til begrunnelse mv. som etter forvaltningsloven § 25 gjelder for enkeltvedtak, har derfor ikke direkte anvendelse for UNEs avgjørelser om å nekte omgjøring. UNEs praksis er likevel at det som hovedregel gis en begrunnelse, men det varierer hvor omfattende denne er. I saker som berører barn, legges det vekt på å synliggjøre hvordan hensynet til barnets beste er vektlagt, jf. også utlendingsforskriften § 17-1 a. I saker som behandles i nemndmøte fordi de byr på vesentlige tvilsspørsmål, treffes det vanlig begrunnede avgjørelser på samme måte som i klageomgangen.

I tilfeller hvor omgjøringsanmodningene inneholder vesentlige nye opplysninger, eller det foreligger vesentlige nye omstendigheter, er det gode grunner for at UNE bør videreføre en praksis med begrunnede avgjørelser selv om en kommer til at det ikke er grunn til å endre tidligere vedtak. Slike hensyn gjør seg normalt ikke gjeldende i saker hvor omgjøringsanmodningen åpenbart ikke kan føre frem.

Selv om sekretariatets avgjørelser om å avslå omgjøring ofte har et hovedsakelig standardisert innhold, har de fleste avgjørelsene også individuelt utformede avsnitt som refererer tidligere saksgang i saken, gjengir hovedinnholdet i omgjøringsanmodningen og gir en kortfattet begrunnelse for hvorfor vedtaket i saken ikke blir omgjort. I proposisjonen vises to eksempler.

Selv om det meste av teksten i eksemplene i proposisjonen er standardtekst, mener departementet at det med bakgrunn i det høye antallet omgjøringsanmodninger, samlet sett kan være en god del å spare på at besvarelsene forenkles ytterligere.

Departementet foreslår derfor at det gis en uttrykkelig bestemmelse i utlendingsloven om at UNE i utgangspunktet skal gi en ren standardbesvarelse, uten individualisert begrunnelse, til de anmodnin-

gene som åpenbart ikke kan føre til omgjøring. Departementet foreslår også at UNE ser på muligheten for å benytte funksjoner i saksbehandlingssystemet som gjør at saksbehandlere så effektivt som mulig kan utforme og ekspedere slike beslutninger.

Ettersom forvaltningsloven ikke fastsetter noen plikt til å begrunne at en omgjøringsanmodning ikke tas til følge, er det strengt tatt ikke nødvendig med en særskilt lovregulering. Departementet mener likevel at lovgiver bør gi uttrykkelig tilslutning til en praksis med standardbesvarelser uten individualisert begrunnelse i de sakene hvor det er grunnlag for en slik praksis. Dette er viktig både for å tydeliggjøre hjemmelgrunnlaget, for å gi politisk legitimitet til UNEs praksis og for å gi forpliktende føringer om å forenkle saksbehandlingen.

Det vises i proposisjonen til at det samtidig er viktig at regelverket ikke må gjøres mer rigid enn at UNE kan velge å gi en begrunnelse dersom særlige grunner taler for det. Det følger for eksempel av utlendingsforskriften § 17-1 a at det i saker som berører barn, skal fremkomme hvilke vurderinger som har vært foretatt av barnets situasjon, med mindre det anses unødvendig. Dette prinsippet må legges til grunn også ved avgjørelse av omgjøringsanmodninger, og kan innebære at det bør gis en begrunnelse i enkelte saker selv om det åpenbart ikke er grunnlag for omgjøring. Departementet vil også peke på at det i visse sammenhenger kan være viktig for forståelsen av nemndas beslutning (både for utlendingen og for vedkommendes representant/støttespillere) at det gis en begrunnelse.

Det vises i proposisjonen til at den nærmere fastsettelse av hva som kan utgjøre «særlige grunner» hovedsakelig må skje gjennom praksis eller forskrift.

1.4.6 Forslaget fra Akademikerne i UNE om et eget nemndlederutvalg

Akademikerne i UNE har reist spørsmål om omgjøringsanmodninger kan behandles av for eksempel tre nemndledere i fellesskap.

Departementet finner det klart at en slik ordning ville være svært ressurskrevende sammenliknet med dagens praksis hvor en vesentlig del av omgjøringsanmodningene avgjøres av sekretariatet eller av en nemndleder, og har ikke foretatt noen videre utredning av forslaget. Departementet har etter høringsrunden avklart med UNE at UNE deler departementets vurdering på dette punkt.

1.4.7 Spørsmålet om organisering av klagesaksbehandlingen

Det vises i proposisjonen til at i motsetning til i Sverige og Finland, har man ikke i norsk rett etablert en ordning med forvaltningsdomstoler. Klagesaksutvalget bemerket at det ville være behov for en mer

generell og prinsipiell diskusjon om etablering av forvaltningsdomstoler i Norge, før man eventuelt vurderer spørsmålet nærmere på utlendingsfeltet.

Samtidig fremgår det at utvalget har lagt til grunn at domstolsbehandling vil være langt mer kostnadskreven enn dagens klagebehandling i UNE. Departementet vil bemerke at kostnadene med domstolsbehandling vil avhenge av hvor omfattende praksis man forutsetter med personlig fremmøte og muntlig saksbehandling.

Samtidig synes det å være et vesentlig moment for de organisasjonene mv. som ønsker domstolsbehandling, at man vil ha større grad av personlig fremmøte. Organisasjonenes forventninger forutsetter i så fall at det i en domstolsmodell skal benyttes vesentlig mer ressurser enn i dag.

I tillegg vil saksbehandlingen i en domstol med topartsprosess være mer omstendelig og ressurskrevende enn dagens forvaltningsbehandling i UNE.

Det vises i proposisjonen til at en forutsetning for at domstolsbehandling skal kunne gi en like god og reell rettssikkerhet for utlendingen som dagens ordning, er at domstolen bygger opp en helt annen kompetanse på blant annet asylpraksis og landinformasjon enn i dag. Departementet viser til at UNEs asylavdeling er inndelt i ulike landområdeseksjoner, med høy og spesialisert kompetanse på behandling av asylsaker fra de respektive geografiske områdene. At UNE er et spesialisert forvaltningsorgan, muliggjør også en langt mer effektiv saksbehandling enn man i utgangspunktet kan forvente ved domstolsbehandling.

Det pekes i proposisjonen på at sakene i dag forberedes av nøytrale saksbehandlere i UNEs sekretariat før de legges frem for beslutningstakerne (med mindre sekretariatet selv har vedtakskompetanse). Ved domstolsbehandling ville det forberedende fagorganet ha en partsrolle. Selv om utlendingen vil ha rettslig bistand, finner departementet det sannsynlig at det i mange saker ville være et skjevt styrkeforhold. Departementet deler utvalgets bekymring for at sakene ofte vil bli dårligere opplyst gjennom en partsprosess.

Klagesaksutvalget la til grunn at domstolsbehandling i utgangspunktet anses som den beste sikring av rettssikkerhet og legitimitet. På utlendingsfeltet er det imidlertid sterke argumenter for å vurdere større grad av politisk styring, jf. utvalgets anbefaling om at departementet bør få en videre instruksjonsadgang overfor UNE enn i dag.

Ett av argumentene som har vært fremført for domstolsbehandling, blant annet ved Stortingets behandling av Dokument 8:127 S (2011–2012) om å begrense mulighetene for gjenopptakelse av utlendingssaker, er en påstand om at domstolsbehandling vil kunne føre til færre omgjøringsanmodninger.

Departementet viser i denne sammenheng til de svar justis- og beredskapsministeren ga ved stortingsbehandlingen av det aktuelle forslaget. Det sentrale er at domstolsbehandling ikke vil avskjære muligheten til å levere omgjøringsanmodninger, eller klageinstansens plikt til å vurdere disse.

Det vises i proposisjonen til at dersom klageorganet er en domstolsinstans, vil også behandlingen av omgjøringsanmodninger kunne bli mer ressurskrevende enn i dag. Dette fordi det vil være førsteinstansen som må ta stilling til omgjøringsspørsmålet, heller enn instansen som sist tok stilling til saken. Det åpnes både i finsk og svensk rett for toinstansbehandling av saker som tas opp til ny vurdering.

I det videre arbeidet med oppfølgingen av NOU 2010:12, hvor departementet skal vurdere Klagesaksutvalgets vurderinger og anbefalinger knyttet til omfang av rettigheter, adgangen til nemndbehandling, personlig fremmøte og muntlig saksbehandling mv., vil departementet bygge på at UNE fortsatt skal være klageinstansen for utlendingssaker.

1.5 Økonomiske og administrative konsekvenser

Det vises i proposisjonen til at UNE behandlet i 2012 i overkant av 4 000 omgjøringsanmodninger i asylsaker. Det må legges til grunn at det i et betydelig antall av disse sakene åpenbart ikke var grunnlag for omgjøring, uten at det er mulig å tallfeste dette presist. Med utgangspunkt i at nesten halvparten av alle omgjøringsanmodninger avgjøres av sekretariatet, virker det imidlertid som et rimelig anslag at i alle fall en fjerdedel av omgjøringsanmodningene gjelder saker hvor det åpenbart ikke er grunnlag for omgjøring. I antall ville dette i 2012 ha utgjort ca. 1 000 saker.

UNE gir allerede i dag kortfattede begrunnelser når de finner at det åpenbart ikke er grunnlag for omgjøring. Likevel utformes avgjørelsene ofte med et individualisert innhold som medfører at det tar noe lengre tid å treffe avgjørelsene enn om innholdet var fullt ut standardisert.

Det vises i proposisjonen til at hvis man ut fra et utgangspunkt om at 25 pst. av sakene gjelder saker hvor det åpenbart ikke er grunnlag for omgjøring, og legger til grunn at 20 pst. av avgjørelsene (ca. 800 saker i 2012) kan besvares med et standardsvar, vil det kunne spares tid og ressurser som kan benyttes til raskere behandling av de ordinære klagesakene.

En raskere og mer standardisert behandling av de omgjøringsanmodningene som åpenbart ikke kan føre fram, vil også kunne ha positiv betydning for returarbeidet. Dette fordi ubesvarte omgjøringsanmodninger i en del tilfeller virker forsinkende på returprosessen, selv om det ikke er gitt utsatt iverksettelse.

2. Komiteens behandling

Komiteen har 14. januar 2014 avholdt høring i saken.

3. Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Jan Bøhler, Stine Renate Håheim, Stein Erik Lauvås, Helga Pedersen og Eirik Sivertsen, fra Høyre, Frank J. Jenssen, Mudassar Kapur, Bjørn Lødemel og Ingjerd Schou, fra Fremskrittspartiet, Mazyar Keshvari og lederen Helge André Njåstad, fra Kristelig Folkeparti, Geir S. Toskedal, fra Senterpartiet, Heidi Greni, fra Venstre, André N. Skjelstad, og fra Sosialistisk Venstreparti, Karin Andersen, viser til at omfanget av omgjøringsanmodninger er stort. Det er også i mange tilfeller åpenbart at anmodningen ikke kan føre fram. Dette binder store ressurser i forvaltningen. Komiteen slutter seg til regjeringens forslag om at det som hovedregel ikke skal gis individualisert begrunnelse i svaret fra UNE, dersom det er åpenbart at anmodningen om omgjøring ikke vil føre fram.

Komiteens medlemmer fra Kristelig Folkeparti, Venstre og Sosialistisk Venstreparti viser til at det videre foreslås at UNE likevel skal gi individualisert begrunnelse i disse sakene dersom «særlige grunner taler for det», og disse medlemmer slutter seg til dette forslaget. I proposisjonen nevnes blant annet at slike særlige grunner vil kunne være saker som berører barn, og disse medlemmer mener det i alle saker som berører barn alltid skal fremkomme hvilke vurderinger som har vært foretatt av barnets situasjon.

Komiteen understreker at dette ikke innebærer innføring av strengere vilkår for å få opphold på grunnlag av en omgjøringsanmodning, og slutter seg til regjeringens vurdering om at det ikke er aktuelt å innføre en slik regel.

Komiteen viser til at utlendinger som søker opphold og beskyttelse i riket, har plikt til å underrette politiet om skifte av bopel fram til de forlater riket.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmet fra Sosialistisk Venstreparti, slutter seg til vurderingen om at anledningen til å avvise omgjøringsanmodninger fra utlendinger gis uttrykkelig forankring i forskrift. Flertallet støtter videre vurderingen om at UNE gis adgang til å avvise omgjøringsan-

modninger, og at regelen ikke innebærer at anmodningene skal avvises.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti støtter ikke forslaget om å forskriftsfeste en hjemmel til å avvise omgjøringsanmodninger fra utlendinger som ikke har kjent oppholdssted.

Dette medlem viser til mindretallet i Klagesaksutvalget (NOU 2010:12) som påpeker:

«Konsekvensene av å stille et slikt krav er, slik mindretallet ser det, ikke tilstrekkelig klarlagt. Det er åpenbart ønskelig at alle som har fått avslag på en klage, har kjent oppholdssted. Men mennesker med erfaring fra andre former for offentlig forvaltning enn den norske, kan tenkes å velge å ikke ta i bruk adgangen til gjenåpning dersom kravet stilles.

Utlendingsmyndighetene har taushetsplikt etter ordinære forvaltningsrettslige regler, men man kan ikke se bort ifra at enkelte klagere av de grunner som nevnt, vil mangle tillit til at opplysninger om oppholdsstedet ikke blir kjent for utenforstående. Eksempler på dette kan være kvinner og barn som oppholder seg på krisesenter på grunn av voldstrusler, ofre for organisert menneskehandel og personer som har vitnet mot og er truet av organisert internasjonal kriminell virksomhet eller internasjonale politiske grupperinger.

Adgangen til gjenåpning er en grunnleggende sikkerhetsventil for de tilfeller der det viser seg at faktum i saken tilsier nytt vedtak. Det er dramatisk å frata noen denne muligheten som følge av at oppholdsstedet ikke er kjent.»

Dette medlem viser videre til at det var stor motstand mot å oppstille et absolutt krav til kjent oppholdssted i høringsrunden. Amnesty, NOAS, Mellomkirkelig råd, Kontaktutvalget mellom innvandrerbefolkningen og myndighetene og Barneombudet var blant høringsinstansene som var imot. Barneombudet uttaler blant annet at «det er viktig at barns muligheter for gjenåpning av sin sak ikke er avhengig av om foreldrenes oppholdssted er kjent.»

Riktignok påpekes det i det endelige forslaget fra departementet at det er en adgang for UNE til å avvise omgjøringsanmodninger dersom oppholdsstedet ikke er kjent, men ikke en regel om at anmodningene skal avvises. Blant annet uttales det at omgjøringsanmodningen kan tas til realitetsbehandling dersom anførselene er knyttet til barn.

Komiteens medlemmer fra Kristelig Folkeparti, Venstre og Sosialistisk Venstreparti er enige i at det er sterke samfunnsmessige hensyn som taler for at myndighetene skal vite hvor utlendinger oppholder seg, og derfor har utlendinger også en plikt til å gi melding til politiet om eventuelt skifte av bopel. Samtidig har utlendingsmyndighetene plikt til å omgjøre vedtak som er ugyldige for eksempel på grunn av saksbehandlings-

feil eller at klageren anses vernet mot retur som følge av endret sikkerhetssituasjon i hjemlandet uavhengig av om klagerens bostedsadresse er kjent. For å sjekke ut dette må omgjøringsanmodningen nødvendigvis realitetsbehandles. I tillegg er disse medlemmer enig i Barneombudets påpekning av barnas situasjon, og disse medlemmer mener at alle omgjøringsanmodninger som berører barn skal realitetsbehandles.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti viser til at flere av høringsinstansene også påpeker at et krav om kjent bosted vil kunne hindre flere lengeværende eller papirløse innvandrere å få saken vurdert på nytt. Dette medlem viser også til at Juss-Buss understreket i komitehøringen at det er ingenting som tilsier at disse sakene ikke skal omgjøres, og viste til en sak der UNE i utgangspunktet ikke ville behandle saken som følge av at klageren hadde ukjent bosted. Juss-Buss fikk stå som adressat, saken ble realitetsbehandlet og klageren fikk opphold av beskyttelsesgrunner.

Komiteen understreker at Norges internasjonale forpliktelser som følger av EMK artikkel 3 og FNs flyktningkonvensjon artikkel 33, gir et absolutt vern mot utsending til områder der en kan bli utsatt for forfølgelse, umenneskelig eller nedverdiggende behandling. Dette vernet må ha konsekvenser for hvordan utlendingsmyndighetene innretter sin praksis. Dette vil gjelde både i saker hvor utlendingen ikke har kjent tilholdssted og i saker hvor eventuelle forskriftsfestede formkrav ikke er oppfylt.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Fremskrittspartiet er av den oppfatning at en rask og forsvarlig saksbehandling på utlendingsfeltet er av stor betydning. Lang saksbehandlingstid vil medføre både en forverret integrasjonssituasjon for personer som får innvilget opphold, og unødig usikkerhet for personer som får avslag. I denne sammenheng er utlendingsforvaltningens totale saksbehandlingskapasitet relevant.

Disse medlemmer mener det er et problem at det fremsettes uforholdsmessig mange omgjøringsanmodninger. De færreste fører til omgjøring. Disse medlemmer merker seg at det ble fremmet om lag 6 000 omgjøringsanmodninger i 2012, og at bare rundt 10 pst. av disse fikk medhold. Omgjøringsanmodninger utgjør en stor andel av utlendingsforvaltningens totale saksomfang.

Disse medlemmer registrerer at lovforslaget innebærer at de omgjøringsanmodningene som åpenbart ikke kan føre frem, gis en forenklet behandling. I slike tilfeller skal UNE i utgangspunktet avslå uten en særskilt begrunnelse eller annen individualisert

tekst. Forslaget åpner imidlertid for at UNE kan gi en begrunnelse dersom særlige grunner taler for det, selv om utfallet er åpenbart. Dette vil blant annet være aktuelt i en del saker som berører barn.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti støtter ikke forslaget om en lov-hjemmel for å lage formelle krav i forskriftsform.

Komiteens medlemmer fra Kristelig Folkeparti, Venstre og Sosialistisk Venstreparti viser til at det er et grunnleggende prinsipp om at personer skal kunne sende inn klage eller en omgjøringsbegjæring uten hjelp fra profesjonelle. Disse medlemmer ser heller ikke hvordan slike formelle krav skal kunne virke begrensende på kun åpenbart grunnløse omgjøringsanmodninger. Disse medlemmer er i likhet med NOAS opptatt av at det ikke forskriftsfestes formelle krav som avskjærer en ny vurdering av omgjøringsanmodninger med reelt innhold på kun formalistisk grunnlag.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti viser til at det i proposisjonen vises til at Klagesaksutvalget mente det ville være behov for en mer generell og prinsipiell diskusjon om etablering av forvaltningsdomstoler i Norge, før man vurderer spørsmålet om egen domstol på utlendingsfeltet. Departementet uttaler i proposisjonen at de i det videre arbeidet med oppfølgingen av Klagesaksutvalget vil bygge på at UNE fortsatt skal være klageinstansen for utlendingssaker. Advokatforeningen tar til orde for å innføre egen domstolsbehandling med topartsprosess og kontradiksjon, og mange av høringsinstansene mener at topartsprosess og domstolsbehandling må utredes og vurderes. Dette medlem mener rettssikkerhet og legitimitet tilsier at det bør etableres en egen domstol for utlendingssaker. Dette medlem viser til at representanter fra Sosialistisk Venstreparti vil fremme et eget representantforslag om dette.

4. Komiteens tilråding

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til proposisjonen og rå Stortinget til å gjøre slikt

vedtak til lov

om endringer i utlendingsloven (behandling av omgjøringsanmodninger)

I

I lov 15. mai 2008 nr. 35 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven) gjøres følgende endringer:

§ 78 fjerde ledd skal lyde:

Dersom Utlendingsnemnda anser det som åpenbart at en anmodning om omgjøring av et enkeltvedtak ikke kan føre frem, skal det ikke gis en individualisert begrunnelse i nemndas svar. Dette gjelder ikke dersom særlige grunner tilsier at det gis en individualisert begrunnelse.

§ 78 nåværende fjerde til sjette ledd blir femte til sjuende ledd.

§ 78 nåværende sjuende ledd blir nytt åttende ledd og skal lyde:

Kongen kan gi regler om nemndas arbeidsform og om den nærmere behandlingen av sakene og valg av avgjørelsesform, herunder hva som skal regnes som vesentlige tvilsspørsmål etter tredje ledd. Kongen kan gi nærmere regler i forskrift om formkrav til omgjøringsanmodninger, og om avvisning av omgjøringsanmodninger som ikke fyller slike formkrav. Kongen kan også gi nærmere regler om avvisning av omgjøringsanmodninger fra utlendinger som ikke har kjent oppholdssted.

II

Loven trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer. Kongen kan gi nærmere overgangsbestemmelser.

Oslo, i kommunal- og forvaltningskomiteen, den 11. februar 2014

Helge André Njåstad

leder

Eirik Sivertsen

ordfører