



STORTINGET

Innst. 172 S

(2018–2019)

Innstilling til Stortinget
fra kommunal- og forvaltningskomiteen

Dokument 8:237 S (2017–2018)

Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om Representantforslag fra stortingsrepresentantene Torhild Bransdal, Kjell Ingolf Ropstad, Tore Storehaug og Simon Molvær Grimstad om å styrke rettssikkerheten i asylprosessen

Til Stortinget

Sammendrag

I dokumentet fremmes følgende forslag:

- «1. Stortinget ber regjeringen iverksette tiltak for å sikre full kontradiksjon i klagesaksbehandlingen i Utlendingsnemnda.
2. Stortinget ber regjeringen iverksette tiltak for å sikre at et betydelig større antall personer gis mulighet til å forklare seg muntlig ved klagesaksbehandling i Utlendingsnemnda.»

Forslagsstillerne peker i dokumentet på at det er avgjørende at søknader om beskyttelse, andre utlendingssaker og søknader om statsborgerskap behandles på en rettssikker måte. Manglende rettssikkerhet kan få alvorlige konsekvenser.

Personer som søker opphold i Norge, har rettigheter nedfelt i internasjonale konvensjoner og i norsk lovverk. For en rettssikker behandling av utlendingssaker og søknader om statsborgerskap er grunnleggende rettssikkerhetsgarantier som muligheten for kontradiksjon og tilstrekkelig opplysning av saken avgjørende.

Forslagsstillerne viser blant annet til at en rekke aktører over lang tid har kritisert Utlendingsnemnda

(UNE) for manglende innsyn og kontradiksjon i saksbehandlingen.

Videre viser forslagsstillerne til at siden opprettelsen av UNE i 2001 har kun mellom ca. fire og åtte prosent av sakene blitt behandlet i nemndmøte. UNE har gjentatte ganger blitt kritisert for manglende muntlighet av aktører som NOAS, advokater og stortingspolitikere.

Det vises for øvrig til dokumentet for en nærmere beskrivelse av forslaget.

Komiteens behandling

Komiteen har i brev av 18. juni 2018 til Justis- og beredskapsdepartementet ved statsråd Tor Mikkel Wara bedt om en vurdering av forslaget. Statsrådens uttalelse følger av vedlagte brev av 25. juni 2018.

Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Masud Gharahkhani, Stein Erik Lauvås, Eirik Sivertsen og Siri Gåsemyr Staalesen, fra Høyre, Norunn Tveiten Benestad, Sigurd Hille, Mari Holm Lønseth og Olemic Thommessen, fra Fremskrittspartiet, Jon Engen-Helgheim og Kari Kjønås Kjos, fra Senterpartiet, Heidi Greni og Willfred Nordlund, fra Sosialistisk Venstreparti, lederen Karin Andersen, og fra Kristelig Folkeparti, Torhild Bransdal, viser til Representantforslag 237 S (2017–2018).

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Kristelig Folkeparti, viser til forslagsstillernes begrunnelse og understrekning av at manglende rettssikkerhet i asylsaksbehandlingen kan få svært alvorlige og fatale konsekvenser for de enkeltmenneskene disse sakene gjelder.

Komiteen understreker at norsk lovverk, forvaltning og praksis skal ivareta de rettigheter og forpliktelser Norge har i henhold til internasjonale konvensjoner.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti viser til at svært viktige prinsipper i forvaltning og rettsvesen er partsinnsyn og rett til kontradiksjon, og at forslaget gjengir flere eksempler på at dette ikke ivaretas i tilstrekkelig grad i dag. Forslaget refererer også til de mange kritiske merknader som kom fram under høringen av NOU 2017: 8 (Graver-utvalgets innstilling).

Dette medlem viser til at Graver-utvalget konkluderte med at det er behov for endringer i utlendingsloven, og at det er behov for å ta inn bestemmelser som forsterker kontradiksjonskravet i saksbehandlingen som UNE er pålagt etter forvaltningsloven § 16-19. Det vises til at Graver-utvalget mente det er behov for endringer i lovverket for å sikre dette. Dette medlem viser til at det er disse viktige påpekningene som er fulgt opp i representantforslaget.

Dette medlem støtter forslagsstillernes intensjon og fremmer derfor følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen iverksette tiltak og eventuelt foreslå nødvendige lovendringer som sikrer rett til full kontradiksjon i klagebehandlingen i Utlendingsnemnda.»

Dette medlem mener det også er stort behov for å bedre rettshjelpsordningen i disse sakene, og vil komme tilbake til det.

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Kristelig Folkeparti viser videre til at det var et viktig formål med opprettelsen av UNE i 2001 at flere søkere skulle få forklare seg muntlig før beslutning i saken.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti viser til at siden den gang har kun mellom 4 og 8 pst. av sakene blitt behandlet i nemndsmøte, noe som ikke kan sies å være i tråd med intensjonen og heller ikke i tråd med behovet for rettssikker behandling. Dette medlem viser til at dette spørsmålet er drøftet i Graver-utvalget, og utvalget konkluderte med at det er behov for regelendringer for å sikre mer muntlighet og

personlig frammøte, og at terskelen for dette bør være lav.

Dette medlem understreker at muligheten til å få møte og snakke sin egen sak er en verdi i seg selv. Flere muntlige behandlinger vil øke UNEs legitimitet, både hos dem vedtaket gjelder, og i allmennheten.

På denne bakgrunn fremmer dette medlem følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen iverksette de tiltak og regelendringer som er nødvendige for å sikre at et betydelig større antall personer gis mulighet til å forklare seg muntlig ved klagesaksbehandling i Utlendingsnemnda.»

Komiteens medlemmer fra Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti viser til regjeringsplattformen av 29. januar 2019, der det slås fast følgende:

- Regjeringen vil sikre rask behandling av asylsøknader uten at det går på bekostning av rettssikkerheten til asylsøkerne.
- Regjeringen vil foreta en fornyet gjennomgang av klageordningen på utlendingsfeltet.

Disse medlemmer imøteser regjeringens oppfølging av dette med forventning om at dette innebærer bedre rettssikkerhet for asylsøkere, som er hovedanliggendet ved det foreliggende forslaget.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen foreta en gjennomgang av klageordningen på utlendingsfeltet med en forventning om at dette innebærer bedre rettssikkerhet for asylsøkere, herunder økt bruk av kontradiksjon og muntlighet i klageordningen.»

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti viser til at det er behov for flere og større endringer i klagebehandlingen i asylsaker, og vil komme tilbake til dette i et eget forslag. Imidlertid er det behov for å sikre endring på et vesentlig område raskt.

Dette medlem viser til den såkalte Farida-saken. Selv om saken gikk helt til Høyesterett og staten tapte, ble den likevel verken behandlet i stornemnd eller i nemnd, men igjen avgjort av nemndleder alene da saken igjen ble behandlet der.

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti viser til at saker som staten velger å anke helt til Høyesterett, og der Høyesterett gir klager medhold, i seg selv må anses å være av så stor prinsipiell viktighet at de må undergis

behandling i stornemnd når UNE igjen skal behandle saken. Disse medlemmer vil derfor foreslå at saker hvor statens vedtak blir kjent ugyldig i rettssystemet, ikke kan behandles i UNE av nemndleder alene.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti, fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget med forslag om å endre utlendingsloven slik at saker hvor utlendingsmyndighetenes vedtak er kjent ugyldig i rettssystemet, ikke kan behandles av nemndleder alene når det skal fattes et nytt vedtak.»

Forslag fra mindretall

Forslag fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet:

Forslag 1

Stortinget ber regjeringen foreta en gjennomgang av klageordningen på utlendingsfeltet med en forventning om at dette innebærer bedre rettssikkerhet for asylsøkere, herunder økt bruk av kontradiksjon og muntlighet i klageordningen.

Forslag fra Sosialistisk Venstreparti:

Forslag 2

Stortinget ber regjeringen iverksette tiltak og eventuelt foreslå nødvendige lovendringer som sikrer rett til full kontradiksjon i klagebehandlingen i Utlendingsnemnda.

Forslag 3

Stortinget ber regjeringen iverksette de tiltak og regelendringer som er nødvendige for å sikre at et betydelig større antall personer gis mulighet til å forklare seg muntlig ved klagesaksbehandling i Utlendingsnemnda.

Komiteens tilråding

Komiteens tilråding I fremmes av medlemmene i komiteen fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti.

Komiteens tilråding II fremmes av en samlet komité med unntak av medlemmet fra Sosialistisk Venstreparti.

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

v e d t a k :

I

Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget med forslag om å endre utlendingsloven slik at saker hvor utlendingsmyndighetenes vedtak er kjent ugyldig i rettssystemet, ikke kan behandles av nemndleder alene når det skal fattes et nytt vedtak.

II

Dokument 8:237 S (2017–2018) – Representantforslag fra stortingsrepresentantene Torhild Bransdal, Kjell Ingolf Ropstad, Tore Storehaug og Simon Molvær Grimstad om å styrke rettssikkerheten i asylprosessen – vedtas ikke.

Oslo, i kommunal- og forvaltningskomiteen, den 19. februar 2019

Karin Andersen

leder og ordfører

VEDLEGG**Brev fra Justis- og beredskapsdepartementet v/statsråd Tor Mikkel Wara til kommunal- og forvaltningskomiteen, datert den 25. juni 2018****Dokument 8:237 S (2017-2018) Representantforslag om å styrke rettsikkerheten i asylprosessen**

Jeg viser til brev av 18. juni 2018 hvor Kommunal- og forvaltningskomiteen ber om min vurdering av representantforslag 8:237 S (2016-2017) fra stortingsrepresentantene Torhild Bransdal, Kjell Ingolf Ropstad, Tore Storehaug og Simon Molvær Grimstad om å styrke rettsikkerheten i asylprosessen.

Innledningsvis vil jeg vise til at regjeringen 7. mai 2015 nedsatte et offentlig utvalg (Særdomsstolutvalget) for blant annet å utrede om oppgaver som i dag ligger i Utlendingsnemnda (UNE), skal overføres til en forvaltningsdomstol.

I mandatet for utvalget ble det presisert at

«Utvalget har ikke i oppdrag å utrede mulige endringer innenfor dagens ordning med et forvaltningsorgan som klageinstans.»

Utvalget leverte sin utredning (NOU 2017:8) 9. mars 2017. Det fremgår av utredningen at utvalget ikke anbefaler etablering av en egen forvaltningsdomstol for utlendingsfeltet. Som fremholdt av forslagsstillerne har utvalget imidlertid pekt på at de innvendingene som har vært reist mot UNE, i det vesentligste har gått på opplevd mangel på kontradiksjon og muntlighet i saksbehandlingen. Utvalget påpeker i denne sammenheng følgende (s. 353):

«Utvalget har ikke selv gjennomført noen evaluering av UNE, og har dermed ikke grunnlag for å ta stilling til i hvilken utstrekning denne kritikken er holdbar, eller hvorvidt saksbehandlingen i UNE tilfredsstillers lovens krav.»

Utvalget mener imidlertid at det er et problem i seg selv at samfunnsaktører som Advokatforeningen og flere andre organisasjoner mener at prosessformen i UNE ikke gir tilstrekkelig god behandlingen av sakene.

Utvalget foreslår derfor endringer og har utarbeidet «en skisse til bestemmelser» som utvalget mener at kan bidra til å styrke kontradiksjonen i saksbehandlingen for UNE, og til at det åpnes for muntlige innslag i flere saker enn i dag.

Siden forvaltningsloven allerede har bestemmelser i §§ 16-19 som stiller krav til kontradiksjon, innebærer utvalgets forslag på dette punkt, hvorvidt reglene om kontradiksjon skal forsterkes særskilt i utlendingssaker (se utvalgets utredning s. 353 annen spalte, nest siste avsnitt).

I tillegg er det altså et spørsmål om det skal brukes mer ressurser enn i dag på saksbehandlingen, gjennom utvidet adgang til personlig fremmøte.

Utvalgets forslag til bestemmelser om henholdsvis mer kontradiksjon og mer muntlighet, er gjengitt i bakgrunnsteksten i representantforslaget, men for ordens skyld gjengis de også her:

Forslag til bestemmelse om kontradiksjon:

«Utlendingsnemnda kan ikke bygge avgjørelsen på et faktisk grunnlag som utlendingen ikke har hatt foranledning til å uttale seg om. Avgjørelsen kan ikke gjelde andre krav enn de som klager har tatt opp, og de faktiske omstendigheter som avgjørelsen bygger på, må i hovedsak ligge innenfor det som er fremhevet i saken for UNE.»

Forslag til bestemmelse om mer muntlighet i saksbehandlingen:

«Dersom det er hensiktsmessig for avgjørelsen av saken, innkalles utlendingen til et møte (behandlingsmøte). Det samme gjelder dersom utlendingen krever det, og nemndleder anser at det er av vesentlig betydning for utlendingen å få uttale seg eller fremføre et bevis muntlig i saken.

Behandlingsmøtet bør begrenses til å gjelde den delen av saken som tilsier at møtet avholdes. Det kan begrenses til å gjelde fremføring av muntlige forklaringer eller å få utlendingens syn på angitte forhold i saken.

Nemndleder skal orientere utlendingen om hvilke forhold møtet skal omhandle.»

Særdomsstolutvalgets utredning ble sendt på offentlig høring 26. mai 2017, med høringsfrist 1. desember 2017.

I høringsrunden kom det flere innspill til de temaer og skisser til lovbestemmelser som det nå er pekt på i representantforslaget. Alle høringssvarene er publisert på regjeringens nettsider. Her ligger også kommentarene fra UNE av 30. november 2017.

Departementet arbeider på vanlig måte med å vurdere forslagene fra utvalget og høringsinnspillene. Jeg vil deretter ta stilling til om noen av forslagene bør følges opp. Dersom vurderingen av de spørsmål som reises i representantforslaget er ferdigstilt før komiteen behandler saken, vil jeg komme tilbake til komiteen med en redegjørelse for mitt og regjeringens syn.