



Representantforslag 127 S

(2011–2012)

fra stortingsrepresentantene Morten Ørsal Johansen, Gjermund Hagesæter og Åge Starheim

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

Til Stortinget

Bakgrunn

Utlendingsnemnda (UNE) ble opprettet ved lov 30. april 1999 nr. 22 om endringer i utlendingsloven, og har vært i aktivitet siden 1. januar 2001. UNE behandler klager på Utlendingsdirektoratets (UDI) vedtak etter reglene i utlendingsloven og utlendingsforskriften, og erstattet en tidligere ordning der klage på vedtak ble oversendt og behandlet av Innvandringsavdelingen i Justis- og politidepartementet (JD). Ettersom UNE er et politisk uavhengig forvaltningsorgan, kan ikke JD instruere om lovtolkning, vurdering eller avgjørelser i enkeltsaker, unntatt saker som gjelder hensynet til rikets sikkerhet, eller utenrikspolitiske hensyn.

Opprettelsen av UNE

I Ot.prop. nr. 17 (1998–1999)¹ ble det foreslått å opprette en uavhengig klagenemnd i saker etter utlendingsloven, etter en høringsrunde initiert av Justisdepartementet. UNEs saksområde ble vedtatt å innebære alle klager over vedtak etter utlendingsloven som frem til dette ble behandlet av Justisdepartementet.

Bakgrunnen for forslaget om å opprette en klagenemnd ble begrunnet med behovet for å styrke retts-

sikkerheten for utlendinger samt å avlaste departementet for enkeltsaker.

Flertallet i Stortingets justiskomiteé, bestående av Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Kristelig Folkeparti, mente et nøytralt, uavhengig, domstolslignende organ som klageinstans sannsynligvis ville ha større mulighet til å kunne forvalte en rettferdig likebehandling i tråd med regelverket enn det tidligere ordning hadde. Flertallet mente videre at det var sannsynlig at færre saker ville bli reist for domstolene når et domstolslignende organ var ankeinstans.

Fremskrittspartiet og Høyre mente forslaget ville innebære at regjeringen og den ansvarlige statsråd ville kunne fraskrive seg ansvaret for avgjørelsene ved å overlate dem til en nemnd. Det ble videre hevdet at en ordning med en nemnd ville komplisere regjeringens politiske ansvar overfor Stortinget på en uheldig måte ettersom det ble lagt opp til at departementet ikke skulle ha instruksjonsmyndighet i enkeltsaker overfor UDI som behandlet saken i førsteinstans, eller den nye utlendingsnemnda annet enn prioriteringer av ulike sakstyper/grupper. Departementet skulle heller ikke kunne instruere UDI eller UNE i tolkningsspørsmål av lov eller skjønn med mindre saken(e) hadde betydning for nasjonal sikkerhet eller særlige utenrikspolitiske hensyn.

På grunnlag av at et flertall i Stortinget sluttet seg til forslaget om å opprette en nemnd for alle utlendingssaker, vedtok Kongen i statsråd at UNE skulle etableres 1. januar 2001. Fra den datoen skulle nemnden behandle klager på vedtak etter utlendingsloven gitt av UDI som førsteinstans.

Evaluering av UNE 2001–2003

På oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet ble det i perioden oktober 2001–mars 2003 gjort en evaluering av UNE. Evalueringen ble utført av konsulentfirmaet RhKnoff i samarbeid med Agen-

¹. <http://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Saker/Sak/?p=15907>

da Utredning & Utvikling og dr. juris Jan Fridthjof Bernt og tok særlig for seg rettssikkerheten til bruker, legitimitet og autoritet til klageordningen, effektivitet i klagebehandlingen og politisk styring på utlendingsfeltet.

Da evalueringen ble behandlet, stod en samlet komité bak en merknad om behov for større styring av utlendingssaker, i tråd med politiske mål og prioriteringer:

... «Komiteen meiner dette er naudsynt for å sikre at praksisen er i samsvar med politiske mål og prioriteringar» ...

I 2004 fikk Stortinget en ny sak der det fremkom at det var behov for mer omfattende styre av saker på utlendingsfeltet². Meldingen viste til at spørsmål om innreise og opphold for utlendinger sto høyt på den politiske sakslisten, og at det til tider hadde vært et stort press på politikerne, særlig på den ansvarlige statsråd, for å gripe inn i enkeltsaker uten at statsråden lenger hadde muligheten til det.

Meldingen reiste spørsmål om hvordan en, uten å gå tilbake til gammel ordning, skulle gi regjeringen og ansvarlig statsråd større innflytelse i enkeltsaker.

Den «nyopprettede» ordningen ble videre problematisert ved at det kunne oppfattes som en form for ansvarsfraskrivning fra politikernes side ved å frata statsråd og regjering innflytelse i utlendingssaker. Regjeringen ønsket med denne meldingen å rette på dette og ta et klarere politisk ansvar for praktiseringen av utlendingsloven.

Forslagene til endring innebar at statsråden og departementet heretter, som hovedregel, skulle ha en generell instruksjons- og kontrollmyndighet, men ikke i enkeltsaker overfor UDI. En slik generell myndighet skulle bidra til at det ble ført en praksis mer i tråd med politiske mål og prioriteringer.

Frem til 2004 var det ikke anledning til å omgjøre eller kontrollere positive vedtak i UDI, kun negative. Dette ble nå omgjort slik at også disse sakene kunne gjennomgås på nytt og gi anledning til omgjøring ved at departement og statsråd fikk anledning til å sende saken videre til UNE for ny behandling.

Det ble videre fremlagt ønske om endring ved at positive vedtak i UNE kunne tas inn for en domstol for ny gjennomgang, uten å frata UNEs uavhengighet. I denne saken ble det videre fremlagt resultat av en evaluering av UNE i perioden 2001–2003.

Saksgang for klager

Enhver søknad om opphold skal gjennom en saksbehandling i utlendingsforvaltningen for å se om

vilkårene for opphold er til stede. Vilkårene for opphold er nedfelt i gjeldende lovverk, internasjonale forpliktelser og gjennom politiske føringer fra Stortinget og regjeringen.

Alle søkere har anledning til å klage på et vedtak om avslag på sin oppholdssøknad. Enhver søknad som blir avslått kan påklages. Første behandlingstans er som hovedregel UDI. Unntaket er visumsaker. Dersom UDI opprettholder vedtak om avslag på søknad, kan saken klages videre inn for UNE som behandler saken på nytt. Dersom også UNE avslår søknad om opphold, gis et endelig avslag, i forvaltningslovens forstand.

Et «endelig avslag» fra UNE er imidlertid ikke endelig og kan påklages. En slik klage vil være en omgjøringsanmodning til UNE som vil se på saken igjen. Det er i dag ingen begrensninger for hvor mange omgjøringsanmodninger den enkelte søker kan ha, og flere saker holdes dermed aktive i mange år, til tross for at det av flere saksbehandlinger ikke er kommet frem opplysninger som vil endre avslaget.

Flere muligheter til vurdering av sin sak

Om ikke en søker får gjennomslag for sine klager eller omgjøringsanmodninger gjennom utlendingsforvaltningen, finnes det likevel flere muligheter.

En søker som mener det har vært begått saksbehandlingsfeil kan klage sin sak inn for Sivilombudsmannen. Dernest kan søkeren benytte det norske rettssystemet og saksøke staten ved UNE med påstand om at domstolen må underkjenne UNEs vedtak.

Søkeren kan videre prøve sin sak for internasjonale organer, som for eksempel Den europeiske menneskerettighetsdomstolen (EMD). Andre organer som følger lands oppfølging av internasjonale forpliktelser er FNs menneskerettighetskomité (HRC), FNs komité mot tortur (CAT) og FNs komité for barns rettigheter (CRC). FNs høykommissær for flyktninger (UNCHR) kan også uttale seg om staters praksis og enkelte ganger enkeltsaker.

Negative vedtak som klages inn for utlendingsforvaltningen

Hvert år behandles et stort antall klager. På skriftlig spørsmål til justisministeren, Dokument 15:565, 28. januar 2010³, om klager fordelt på sakstype, fremkommer tallmateriale som beskriver antall vedtak gjort av UDI, antall avslag, andel avslagsprosent og andel klager på avslag angitt i prosent.

² <http://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Saker/Sak/?p=28601>

³ <http://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Sporsmal/Skriftlige-sporsmal-og-svar/Skriftlig-sporsmal/?qid=45471>

SAKSTYPE 2008	Antall vedtak UDI	Antall avslag	Andel avslag prosent	Andel klage på avslag prosent
Asyl	9 700	5 963	61	<95
Arbeid	8 573	1 461	17	36
Familieinnvandring	17 059	3 675	22	57
EØS-saker	9 652	2 292	24	16
Utdanning	6 097	395	7	31
Andre oppholds-/arbeidssaker	1 551	376	24	65
Visum	3 756	1 709	46	22
Bosetting	3 367	1 238	37	18
Statsborgerskap	12 650	2 615	21	39
Reisedokument	6 283	2 965	47	16
Visum (utenriksstasjoner)	116 761	10 012	8	21

SAKSTYPE 2009	Antall vedtak UDI	Antall avslag	Andel avslag prosent	Andel klage på avslag prosent
Asyl	15 686	10 251	65	<95
Arbeid	8 542	1 853	22	40
Familieinnvandring	18 699	4 333	23	52
EØS-saker	8 824	1 307	15	11
Utdanning	6 453	272	4	30
Andre oppholds-/arbeidssaker	2 482	525	20	65
Visum	4 296	2 010	47	21
Bosetting	3 106	1 026	33	21
Statsborgerskap	13 435	2 412	18	36
Reisedokument	5 373	1 459	27	18
Visum (utenriksstasjoner)	110 321	8 789	8	23

Forslagsstillerne vil bemerke noen tendenser fra disse to tabellene som omfatter saker innkommet i årene 2008–2009. Det første er andelen klager på avslag, i tabellene angitt i prosent når det gjelder asylsaker. For begge årene ligger disse i størrelsesorden 95 prosent. 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 tilfeller⁴.

Praksis er at klager i første omgang sendes til UDI, og anke på negativt vedtak oversendes UNE fra

UDI. Dernest kan klager, i realiteten, levere inn omgjøringsbegjæringer *ad infinitum*. Et stort antall klager blir begjært omgjort, og mange får sine saker prøvd på nytt flere ganger.

Tall fra UNE (gjengitt i tabellen under) fremviser noen av de utfordringene dagens praksis legger til rette for.

År	Klager	Omgjøring
2007	52 prosent	48 prosent
2008	60 prosent	40 prosent
2009	75 prosent	25 prosent

Forslagsstillerne påpeker at tallene i denne tabellen viser at det økte antallet asylsøknader medfører en forsinket effekt som vil gjenta den utfordringen utlendingsforvaltningen allerede har. Ettersom behandling av asylsøknader som ender i negative vedtak begjæres omgjort, er det grunn til å forvente at

⁴ <http://www.aftenposten.no/nyheter/iriks/article3511483.ece>

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 mener det er på høy tid at man får en forvaltning som fungerer, og at klageadgangen begrenses slik at asylinstituttet og innvandringspolitikken ikke undergraves. 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 vil henlede oppmerksomheten på en åpenbar svakhet i praksis for innvilgelse av søknader. UDIs egne tall for 2009 viser at kun 1 753 asylsøknader av totalt 4 508 innvilgede søknader (cirka 38,8 prosent) ble gjort på bakgrunn av at vedkommende søker fikk flyktningstatus etter flyktningkonvensjonen.⁵

I dette tidsrommet ble det 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 påpeker, med bakgrunn i UDIs egne tall, at et fåtall av dem som søker asyl oppfyller kravene i konvensjonen, og at dagens praksis er lite egnet til å ivareta de prinsipper og regler etter hvilke utlendinger kan få opphold i Norge.

Forslagsstillerne vil påpeke viktigheten av at Politiets utlendingsenhet fortsatt skal ligge under politiet og ikke som en del av den ordinære utlendingsforvaltningen. Et skille mellom politietaten og utlendingsforvaltningen er viktig for å opprettholde tro-

verdigheten til forvaltningen og klart avgrense de oppgavene utlendingsforvaltningen har og de oppgavene politiet har.

Behov for endret gjenopptakelsesbehandling

Forslagsstillerne mener det er et stort behov for endringer i gjenopptakelsesbehandlingen av utlendingssaker, og mener antallet saker som prøves om og om igjen er ødeleggende for både utlendingsforvaltningens og politikken autoritet og mål.

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 enkelt saker behandles et ubegrenset antall ganger og at dette forringer 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.

Forslag

På denne bakgrunn fremmes følgende

f o r s l a g :

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.

⁵ <http://www.udi.no/Global/upload/StatistikkNY/Asyl/Asylvedtak%202009.htm>

31. mai 2012