

Vedlegg 16 til rundskriv A-63/09 om ikrafttredelse av ny utlendingslov og ny utlendingsforskrift fra 1. januar 2010

Organiseringen

Reglene om organiseringen er regulert i lovens kapittel 10, jf. Ot.prp. nr 75 (2006-2007) og Innst. O. nr. 42 (2007-2008). Det er ingen endringer i den grunnleggende arbeidsfordelingen mellom myndighetene på feltet, styringsforhold eller organiseringen i forhold til gjeldende rett. Enkelte forskriftsbestemmelser er ikke videreført, da innholdet enten ikke trenger å reguleres i forskrift eller følger av utlendingslovens eller forvaltningslovens bestemmelser.

I henhold til § 16-4 første ledd tredje punktum skal praksis i strid med formelle landspesifikke anbefalinger fra UNHCR om beskyttelse som hovedregel prøves for stornemnd. Det er unntak fra denne hovedregelen dersom praksisen er i samsvar med instruks fra departementet til Utlendingsdirektoratet. Unntaket innebærer imidlertid ikke et rettslig hinder for at UNE selv beslutter at praksis for eksempel reiser slike prinsipielle spørsmål at det bør foretas behandling i stornemnd. Når det gjelder praksis som er i strid med anbefalinger fra UNHCR idet forskriften trer i kraft, gjelder ikke kravet om avgjørelse i stornemnd, jf forskriftens § 20-12 og vedlegg 20 til rundskrivet her.

Forskriftens § 16-9 regulerer nærmere hva som må anses som ”vesentlige tvilsspørsmål”. Bestemmelsen er ikke uttømmende og er i all hovedsak i samsvar med det som allerede er gjeldende praksis.

Forskriftens § 16-11 gir nemndleder hjemmel til å beslutte at bare visse deler av saken skal avgjøres i nemndmøte eller stornemnd. En tilsvarende bestemmelse ble inntatt i utlendingsforskriften 1990 i 2009.

Adgangen til å beslutte at bare visse deler av saken skal avgjøres i nemndmøte gjelder både for ordinære nemndmøter og for stornemnd.

I første ledd fastsettes at når en sak skal behandles i nemndmøte, kan nemndleder beslutte at nemndmøtet bare skal avgjøre om klage over avslag på søknad om beskyttelse eller oppholdstillatelse skal tas til følge etter de bestemmelsene som det er knyttet vesentlige tvilsspørsmål til. Hvis det først er knyttet vesentlige tvilsspørsmål til om det er grunnlag for opphold etter en konkret bestemmelse, må imidlertid nemndmøtet avgjøre fullt ut om opphold skal innvilges etter denne konkrete bestemmelsen. Nemndmøtet kan således ikke begrense sin prøving til å gjelde bare konkrete anførsler eller bevissspørsmål i saken, men må treffe vedtak om den oppholdsbestemmelsen som vurderes. I praksis innebærer dette for eksempel at nemndleder i en asylsak kan beslutte at nemndmøtet ikke skal prøve om det er grunnlag for beskyttelse etter lovens § 28, men bare vurdere om det er grunnlag for opphold på grunn av sterke menneskelige hensyn eller særlig tilknytning etter lovens § 38. Tilsvarende kan det for eksempel besluttes at nemndmøtet bare skal vurdere om det er grunnlag for oppholdstillatelse etter forskriftens § 8-7 (praktiske returhindringer). I en sak om familieinnvandring vil nemndleder på samme måte kunne beslutte at nemndmøtet bare skal avgjøre om det er grunnlag for oppholdstillatelse etter lovens § 40 (rettighetsregel for ektefeller), eller om det alternativt bare skal avgjøres om det er grunnlag for oppholdstillatelse etter lovens § 49 (familieinnvandring i andre tilfeller).

I saker som ikke er knyttet til oppholdstillatelse, gir ikke forskriften noe grunnlag for å avgrense prøvingstemaet for nemndmøtet i klagesaker etter første ledd.

Annet ledd regulerer avgrensingsadgangen i tilfeller hvor det er anmodet om omgjøring av UNEs tidligere vedtak, og hvor de nye anførslene eller opplysningene utgjør vesentlige tvilsspørsmål slik at vilkårene for nemndmøtebehandling anses oppfylt. Situasjonen i omgjøringssaker er at hele saken tidligere er avgjort. I slike saker kan ikke klageren anses å ha noen rett til en fornyet behandling av hele saken. Det er bare de nye anførslene eller opplysningene, og om disse kan begrunne en omgjøring, som klageren i utgangspunktet bør kunne få en fornyet vurdering av. I hvilken grad det er praktisk og rettslig mulig å foreta en avgrensning eller om det er nødvendig å undergi hele sakskomplekset en ny vurdering, er noe som må vurderes konkret av nemndleder.

I motsetning til klagesaker som er omhandlet i første ledd, innebærer derfor bestemmelsen i annet ledd at nemndleder i saker om omgjøring kan avgrense nemndmøtets avgjørelse til bare å gjelde betydningen av de nye anførslene eller opplysningene i saken, nærmere bestemt om disse anførslene eller opplysningene gir grunnlag for å omgjøre tidligere vedtak i saken. Bestemmelsen skal også forstås slik at nemndleder kan nøye seg med å avgrense mot deler av de spørsmål som tidligere er avgjort i klagesaken.

Et eksempel som kan illustrere betydningen av bestemmelsen i annet ledd er et tilfelle hvor klageren anfører ny politisk aktivitet i Norge som grunnlag for at det nå har oppstått et beskyttelsesbehov. Selv om nemndleder i et slikt tilfelle finner at det er grunnlag for nemndmøtebehandling, kan nemndleder beslutte at nemndmøtet ikke skal foreta en ny prøving av de tidligere asylansørens anførsler i saken, men bare skal vurdere det nye grunnlag som nå er anført. Tilsvarende kan det forekomme tilfeller hvor det er ligger til rette for en isolert vurdering av nye anførsler og omstendigheter knyttet til lovens § 38 om opphold på grunn av sterke menneskelige hensyn eller særlig tilknytning.

I saker om omgjøring vil heller ikke avgrensingshjemmelen være begrenset til å gjelde saker om beskyttelse eller oppholdstillatelse, men kan også få anvendelse i for eksempel utvisningssaker mv.

Tredje ledd fastsetter at bestemmelsene om avgrensning i første og annet ledd gjelder tilsvarende for en sak som skal behandles i stornemnd. Dersom stornemnda har en sak om beskyttelse eller oppholdstillatelse til vurdering, kan lederen for stornemnda avgrense temaet for stornemndas avgjørelse til spørsmålet om beskyttelse eller oppholdstillatelse etter de bestemmelsene som det er knyttet vesentlige tvilsspørsmål til. I en sak som gjelder omgjøring av tidligere vedtak fra UNE, kan det foretas en ytterligere avgrensning i tråd med prinsippene i annet ledd.

Fjerde ledd fastsetter at nemndleders beslutning om å avgrense saken ikke omfattes av forvaltningsloven kapittel IV til VI om saksforberedelse, vedtak og klage.

Selv om bestemmelsen i loven gir adgang til å avgrense temaet for nemndmøtets avgjørelse, må nemndleder foreta en vurdering av i hvilken grad en slik avgrensning er hensiktsmessig ut fra formålet om en mest mulig effektiv håndtering av saken. Nemndleder må også sikre at det ikke foretas en avgrensning som kan føre til at saken ikke blir belyst for nemndmøtet i den bredde som er nødvendig for at nemndmøtet skal få oversikt over alt relevant faktum i saken.

Klager og advokat må i forkant av nemndmøtet gjøres skriftlig kjent med at det er besluttet at

kun bestemte deler av saken vil bli drøftet og avgjort i nemndmøtet. UNE må vurdere behovet for å gi eventuelle retningslinjer om rutiner og den nærmere praktisering av bestemmelsen.

Departementet viser for øvrig til vedlegg 19 og forskriftens § 19-2 femte ledd om i hvilken utstrekning bestemmelsene i lovens kapittel 10 og forskriften gjelder i forhold til utlendinger omfattet av lovens kapittel 13.