



DET KONGELIGE
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

Prop. 180 L

(2012–2013)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i utlendingsloven
(behandling av omgjøringsanmodninger)

Innhold

1	Hovedinnholdet i proposisjonen	5	7	Departementets vurdering	24
2	Bakgrunnen for lovforslaget	6	7.1	Utvalgets forslag om at UDI skal vurdere anmodninger om omgjøring av klageinstansens vedtak	24
3	Gjeldende rett	8	7.2	Spørsmålet om høyere terskel for å få opphold på grunnlag av en omgjøringsanmodning	25
4	Regelverk og praksis i andre land	11	7.3	Avvisning av omgjørings- anmodninger fra utlendinger uten kjent oppholdssted	25
4.1	Innledning	11	7.4	Spørsmålet om å avvise omgjørings- anmodninger med mindre det er sannsynlighetsovervekt for omgjøring	26
4.2	Dansk rett	11	7.5	Beslutninger uten individualisert begrunnelse	26
4.3	Svensk rett	11	7.6	Forslaget fra Akademikerne i UNE om et eget nemndlederutvalg	29
4.4	Finsk rett	12	7.7	Spørsmålet om organisering av klagesaksbehandlingen	29
5	Klagesaksutvalgets vurdering .	14	8	Økonomiske og administrative konsekvenser	31
6	Høringsinstansenes syn	16	9	Merknader til de enkelte paragrafene	32
6.1	Utvalgets forslag om at UDI skal vurdere anmodninger om omgjøring av klageinstansens vedtak	16		Forslag til lov om endringer i utlendings- loven (behandling av omgjørings- anmodninger	33
6.2	Høyere terskel for å få opphold på grunnlag av en omgjørings- anmodning	17			
6.3	Avvisning av omgjørings- anmodninger fra utlendinger uten kjent oppholdssted	18			
6.4	Avvisning av omgjørings- anmodninger med mindre det er sannsynlighetsovervekt for omgjøring	19			
6.5	Forslag fra Akademikerne i UNE om et eget nemndlederutvalg	21			
6.6	Spørsmålet om organisering av klagesaksbehandlingen	22			



DET KONGELIGE
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

Prop. 180 L

(2012–2013)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i utlendingsloven (behandling av omgjøringsanmodninger)

*Tilråding fra Justis- og beredskapsdepartementet 21. juni 2013,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Stoltenberg II)*

1 Hovedinnholdet i proposisjonen

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

Klageinstansen i utlendingssaker, Utlendingsnemnda (UNE), mottar og behandler hvert år 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 er derfor ønskelig både å effektivisere behandlingen og å redusere antallet anmodninger som blir levert.

Departementet foreslår på denne bakgrunn å innføre en særskilt bestemmelse om at Utlendingsnemnda som hovedregel skal avslå anmodninger om omgjøring *uten individualisert begrun-*

nelse dersom anmodningen åpenbart ikke kan føre frem. Slike omgjøringsanmodninger skal bare besvares med en individualisert begrunnelse dersom *særlige grunner* taler for det. Sett hen til det store antallet omgjøringsanmodninger som blir behandlet, vil en slik praksis kunne føre til redusert ressursbruk i UNE. Videre vil praksisen tydeliggjøre at anmodninger som åpenbart ikke kan føre frem, ikke medfører en fornyet prøving av saken som helhet. Dette kan bidra til å motvirke at mange feilaktig oppfatter omgjøringsanmodninger som nye klagerunder. Denne signaleffekten vil også kunne medføre at antallet omgjøringsanmodninger går ned.

Departementet foreslår også en hjemmel for å gi særskilte forskriftsregler om UNEs adgang til å avvise omgjøringsanmodninger som ikke oppfyller nærmere bestemte formkrav, eller som fremmes av utlendinger uten kjent oppholdssted. Også slike tiltak kan bidra til en effektivisering av saksbehandlingen.

2 Bakgrunnen for lovforslaget

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.

Departementet har ikke ferdigstilt arbeidet med oppfølging av alle de temaer utvalget drøfter, men ønsker å fremme en egen proposisjon om behandling av omgjøringsanmodninger. Det er viktig å få på plass et regelverk som kan bidra til mer effektiv ressursutnyttelse i Utlendingsnemnda, som bruker betydelig ressurser på å behandle omgjøringsanmodninger.

NOU 2010:12 ble sendt på høring til følgende instanser:

Departementene

Arbeids- og velferdsdirektoratet (NAV)
 Barneombudet
 Datatilsynet
 Domstolsadministrasjonen
 Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi)
 Ligestillings- og diskrimineringsombudet
 Nasjonalt ID-senter (NID)
 Politidirektoratet (POD)
 Politiets Sikkerhetstjeneste (PST)
 Regjeringsadvokaten
 Riksadvokaten
 Stortingets ombudsmann for forvaltningen
 Utlendingsdirektoratet (UDI)
 Utlendingsnemnda (UNE)
 Arbeidsgiverforeningen Spekter
 Handels- og servicenæringens hovedorganisasjon (HSH)

Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon (KS)

Næringslivets hovedorganisasjon (NHO)

Advokatforeningen

Akademikerne

Den norske dommerforening

Fagforbundet

Hovedorganisasjonen for universitets- og høyskoleutdannede (Unio)

Landsorganisasjonen i Norge (LO)

Norges Juristforbund

Norsk Tjenestemannslag (NTL)

Politiets Fellesforbund

Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund (YS)

African Youth in Norway (AYIN)

Amnesty International Norge

Antirasistisk Senter

Faglig forum for kommunalt flyktningarbeid

Flyktninghjelpen

Grenseland – forum for asylsøkere og flyktninger

Helsingforskomitéen

Human Rights Service (HRS)

Innvandrerne Landsorganisasjon (INLO)

Juridisk Rådgivning for kvinner (JURK)

Juss-Buss

Jussformidlingen

Kontaktutvalget mellom innvandrere og myndighetene (KIM)

Kontoret for fri rettshjelp

Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner (LNU)

MiRA Ressurssenter for innvandrere og flyktningkvinner

NORAD

Norsk Folkehjelp

Norsk Innvandrersforum

Norsk organisasjon for asylsøkere (NOAS)

Norsk senter for menneskerettigheter (SMR)

Organisasjonen mot offentlig diskriminering (OMOD)

PRESS – Redd Barna Ungdom

Redd Barna

Rettspolitisk forening

Røde Kors

Selvhjelp for innvandrere og flyktninger (SEIF)
Seniorsaken
SOS Rasisme
UNHCR Stockholm

Bispedømmene (11 stykker)
Den norske kirke - Kirkerådet
Islamsk Råd
Kristent Interkulturelt Arbeid (KIA)
Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn

Arbeiderpartiet
Demokratene
Det liberale folkepartiet
Fremskrittspartiet
Høyre
Kristelig Folkeparti
Kystpartiet
Miljøpartiet De grønne
Norges Kommunistiske Parti

Pensjonistpartiet
Rødt
Senterpartiet
Sosialistisk Venstreparti
Venstre

Følgende instanser har uttalt seg om realiteten i forslaget som gjelder omgjøringsanmodninger:

Akademikerne i UNE
Amnesty
Barneombudet
Juss-Buss
Kontaktutvalget mellom innvandrerbefolkningen og myndighetene (KIM)
Mellomkirkelig råd
NOAS
Oslo bispedømme
Politidirektoratet
Utlendingsdirektoratet
Utlendingsnemnda

3 Gjeldende rett

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. stormemndmøte), 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:

«Dersom en utlending påberoper seg omstendigheter som nevnt i § 28 på tidspunktet for iverksetting av et vedtak som innebærer at utlendingen må forlate riket, og det ikke fremgår at det allerede er tatt standpunkt til de forholdene som påberopes, skal politiet forelegge spørsmålet om utsatt iverksetting for den myndigheten som har truffet vedtaket.»

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

Hvor langt den folkerettslige plikten til å vurdere omgjøringsanmodninger ut over dette strekker seg, er ikke fullt ut 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. Som eksempel nevnes følgende:

- I forarbeidene til utlendingsloven er det flere steder vist til at forhold som inntreffer etter at klagevedtaket foreligger, og som ikke gjelder behov for beskyttelse, skal vurderes etter utlendingsloven § 38 om sterke menneskelige hensyn og særlig tilknytning til riket.
- Utlendingsforskriften § 8-5 fastsetter at barns tilknytning skal tillegges særlig vekt. Dette prinsippet ble også drøftet særskilt av Stortinget i forbindelse med debatten om Meld. St. 27 (2011-2012) Barn på flukt.
- Utlendingsforskriften § 8-7 gir mulighet for å innvilge oppholdstillatelse ved praktiske hindringer for retur som utlendingen ikke selv rår over. Bestemmelsen forutsetter at det skal kunne anmodes om omgjøring av et endelig klagevedtak.

UNE har egne retningslinjer (IR 22.08.11) som stiller visse formelle vilkår for behandling av omgjøringsanmodninger. Hovedpunktene i disse retningslinjene er som følger:

- Dersom en anmodning om omgjøring fremsettes av andre enn en advokat eller advokatfullmektig, skal det vedlegges skriftlig fullmakt fra

utlendingen i overensstemmelse med de krav som gjelder for saker etter forvaltningsloven.

- Anførsler knyttet til helsetilstand må som hovedregel være dokumentert med oppdatert helseerklæring i samsvar med retningslinjer fra Helsedirektoratet.
- Omgjøringsanmodningen må være skrevet på norsk eller engelsk.
- Dersom det sendes inn tilleggsdokumenter som helseerklæringer, attester o.l. på andre språk enn norsk eller engelsk, skal det redegjøres for innholdet og hvilken betydning opplysningene anføres å ha for saken.
- Utlendingen må ha kjent oppholdssted. Unntak gjelder blant annet ved nye opplysninger av betydning for barns situasjon eller av betydning for beskyttelsesspørsmålet. (Det vises for øvrig til grundigere redegjørelse for dette avvisningsgrunnlaget i avsnitt 7.3 nedenfor).

UNE skal etter retningslinjene raskt ta stilling til om en omgjøringsanmodning inneholder nye opplysninger av en slik art at det er nødvendig å gi utsatt iverksetting. Utsatt iverksetting skal gis dersom det foreligger nye opplysninger som kan tilsi omgjøring, eller vesentlige tvilsspørsmål av betydning for utfallet. Dersom det er nødvendig å innhente ytterligere opplysninger for å ta stilling til omgjøringsanmodningen, skal det som hovedregel gis 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. Svar på anmodninger som ikke har ført til utsatt iverksetting, skal prioriteres foran anmodninger som har ført til utsatt iverksetting.

Omgjøringsanmodninger forekommer ikke bare i asylsaker, men også i andre saker som behandles av UNE. Når det gjelder regelbundne saker, inneholder omgjøringsanmodningen noen ganger ny dokumentasjon eller opplysninger som viser at vilkårene for den aktuelle tillatelsen nå er oppfylt. For at en slik anmodning skal bli tatt til følge, må det i henhold til UNEs retningslinjer fremlegges dokumentasjon på at vilkåret var oppfylt på vedtakstidspunktet. Omgjøringsanmodninger som innkommer senere enn en måned etter at vedtak er sendt klageren (fullmektigen), blir normalt avvist og besvart med at vedtaket oppretthol-

des og at klageren må fremme ny søknad for førstinstansen.

Den største andelen omgjøringsanmodninger gjelder asylsaker. Av om lag 6000 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 prosent av realitetsbehandlede saker på asylfeltet.

Bare en liten andel av omgjøringsanmodningene fører til omgjøring (ca. 10 prosent 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 borgere (80 saker). Det samlede antallet omgjøringer var også betydelig høyere i 2012 enn i tidligere år.

Tabell 3.1 Antall vedtak omgjort – resultat

	2010	2011	2012
Beskyttelse etter 28 1a	23	58	93
Beskyttelse etter 28 1b	8	7	141
Hum.	78	140	157

Når det gjelder omgjøringsanmodninger som åpenbart ikke kan føre frem, vil UNEs fagkyndige sekretariat ofte ha vedtakskompetanse. I henhold til UNEs retningslinjer (IR-10-11-05) kan sekretariatet treffe avgjørelse i følgende saker om omgjøringsanmodning:

- a) Saker som tidligere er avgjort av sekretariatet [og hvor] det ikke har oppstått endrede omstendigheter som innebærer at sekretariatet ikke ville ha hatt vedtakskompetanse
- b) Saker som ble avgjort av nemndmøte eller nemndleder, og som
 - ikke inneholder nye opplysninger av betydning for utfallet og
 - det klart ikke foreligger andre omstendigheter som innebærer tvilsspørsmål mht. om vedtaket bør omgjøres (...)

I saker hvor sekretariatet har vedtakskompetanse, 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.

Tabell 3.2 Antall behandlede omgjøringsanmodninger (omfatter ikke Dublin-saker) – fordeling på avgjørelsesform

	2010	2011	2012
Stornemnd	1	1	1
Nmøte	104	278	245
NLeder	1852	1399	1922
SEK	844	1291	1888
SUM	2801	2969	4056

4 Regelverk og praksis i andre land

4.1 Innledning

I dette kapittelet gjennomgås organiseringen av klagesaksbehandlingen i Sverige, Finland og Danmark, med særlig vekt på regelverket for omgjøring av endelige vedtak. For en presentasjon av klagesaksbehandlingen i England, Tyskland og Frankrike, vises det til Klagesaksutvalgets utredning.

4.2 Dansk rett

I Danmark behandles utlendingssakene som hovedregel av Utlændingestyrelsen i førsteinstans og av departementet, Justitsministeriet, i anneninstans. I asylsaker er det imidlertid Flytningenævnet som er klageinstans.

Flytningenævnet ble opprettet i 1983 og betegnes som et domstollignende organ. En nemnd har tre medlemmer hvorav én dommer, én advokat og én ansatt fra ministeriet. Nemndmedlemmene kan ikke instrueres. Saksbehandlerne i sekretariatet til nemnda, som blant annet har ansvar for å forberede sakene og oppdatere nemndas bakgrunnsmateriale, er formelt ansatt i ministeriet. Lederen av sekretariatet deltar i ledergruppen i ministeriet.

I Flytningenævnet behandles som hovedregel asylsakene muntlig i en nemnd, hvor asylsøkeren møter og bistås av en advokat. En sak kan unntaksvis behandles av en dommer alene uten muntlige forhandlinger, hvis saken har vært behandlet i prosedyren for åpenbart grunnløse saker, vilkårene for asyl anses åpenbart oppfylt, eller det er anmodet om gjenopptakelse av en sak og det er ikke grunn til å anta at nemnda vil endre avgjørelsen.

På asylfeltet er regjeringens styringsmulighet begrenset. Verken Flytningenævnet eller Utlændingestyrelsen kan instrueres i konkrete asylsaker. Regjeringen kan her bare styre gjennom lov og forskrift.

Søknader om oppholdstillatelse på humanitært grunnlag behandles av Justitsministeriet, og departementets vedtak kan ikke påklages. Bare

asylsøkere kan søke om opphold på humanitært grunnlag.

Flytningenævnet behandler også begjæringer om gjenopptakelse i saker den har avgjort. I utgangspunktet er det nemndleder i Flytningenævnet som behandler spørsmålet om nemndas avgjørelser skal gjenopptas eller ikke. Vurderingen av gjenopptakelse kan imidlertid også overlates til den nemnda som har fattet det opprinnelige vedtaket. Nemndleder kan avvise dokumenter eller andre bevis som kunne vært fremlagt under den tidligere behandlingen av saken.

En begjæring om gjenopptakelse kan ikke behandles dersom nemnda ikke er kjent med utlendingens oppholdssted. Kravet om kjent oppholdssted anses oppfylt når utlendingen er oppdatert med adresse i Utlændingestyrelsen innkvarteringssystem. Det er ikke tilstrekkelig at utlendingens advokat eller annen partsrepresentant opplyser til Flytningenævnet at vedkommende er kjent med utlendingens oppholdssted.

I 2011 mottok Flytningenævnet omgjøringsanmodninger for 308 personer. Nemnda behandlet omgjøringsanmodninger for 303 personer. Til sammenligning ble det behandlet klagesaker for 1 325 personer i 2011. I 2012 steg antallet mottatte omgjøringsanmodninger med nærmere 40 %, til 427. Nemnda behandlet anmodninger for 310 personer. Til sammenligning ble det behandlet klagesaker for 1 537 personer. Ved utgangen av 2012 hadde nemnda verserende anmodninger for 462 personer. Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for gjenopptakelsessaker var i 2012 hele 444 dager.

4.3 Svensk rett

I 2006 innførte Sverige den organiseringen av klagesaksbehandlingen som gjelder i dag: Utlændingsnemnden ble fjernet, og avslag fra Migrasjonsverket kan i stedet klages inn for en egen avdeling i de ordinære forvaltningsdomstolene; Migrasjonsdomstolene.

Forvaltningsdomstolene består av länsrettene, kammarrättene og Regeringsrätten i siste instans.

Utlendingssakene blir behandlet i tre av länsrättene; Länsrätten i Stockholms län, Länsrätten i Skåne län (Malmö) og Länsrätten i Göteborg. Sakene fordeles mellom de tre domstolene ut fra hvor i Sverige Migrationsverket har fattet sitt vedtak. De tre länsrättene er migrationsdomstoler når de behandler utlendingssaker.

Vedtaket fra Migrationsöverdomstolen kan ikke påklages til Regeringsrätten, hvilket innebærer at Migrationsöverdomstolen er siste instans i utlendingssaker. Domstolene er uavhengige og regjeringen kan bare påvirke praksis gjennom lov og forskrift.

Når det gjelder erfaringene med den svenske ordningen vises det til Klagesaksutvalgets utredning avsnitt 11.2.

I den svenske utlendingsloven er det kapittel 12 §§ 18 og 19 som regulerer spørsmål om omgjøring. Hovedinnholdet i bestemmelsene kan oppsummeres som følger:

Kapittel 12 § 18:

Dersom det etter at det foreligger et avslag i klagesaken fremkommer nye opplysninger som innebærer at

- utlendingen har rett til beskyttelse,
- det finnes grunn til å anta at mottakerlandet ikke vil ta imot utlendingen, eller
- det finnes medisinske hindre eller annen særskilt grunn til at vedtaket ikke bør iverksettes,

skal Migrationsverket av eget tiltak vurdere om disse omstendighetene er til hinder for iverksetting. I så fall kan Migrationsverket innvilge midlertidig eller permanent oppholdstillatelse.

Kapittel 12 § 19:

Dersom utlendingen påberoper seg nye opplysninger om behovet for beskyttelse som kan være til hinder for iverksetting (og opplysningene ikke kunne vært påberopt tidligere, eller utlendingen kan vise til gyldig grunn for at opplysningene ikke ble påberopt tidligere), skal Migrationsverket foreta en ny behandling av saken. Forutsetningen er at de nye omstendighetene ikke gir Migrationsverket grunnlag for å innvilge oppholdstillatelse av eget tiltak, jf. ovenfor.

Dersom Migrationsverket finner at vilkårene for en ny behandling av saken ikke er oppfylt (fordi de påberopte omstendighetene ikke er nye, ikke utgjør et hinder mot iverksetting eller kunne vært påberopt tidligere), kan beslutningen om å

nekte ny prøving påklages til Migrationsdomstolen. Saken kan også ankes til Migrationsdomstolen dersom Migrationsverket prøver saken på nytt, men nekter oppholdstillatelse.

I 2012 behandlet Migrationsverket 12 943 saker om omgjøring av asylvedtak, det høyeste antallet noensinne. Av disse ble 6 147 saker behandlet i henhold til bestemmelsen om mulig tillatelse på grunn av iverksettingshindringer (kapittel 12 § 18), mens 6 796 saker ble behandlet etter kapittel 12 § 19. Migrationsverket har beregnet at de i 2012 brukte 50 årsverk på behandling av omgjøringssaker.

I de sakene som ble avgjort etter lovens kapittel 12 § 18 (dvs. de sakene som ble innvilget pga. iverksettingshindringer, men hvor det ikke ble åpnet ny sak), ble det innvilget 1 534 tillatelser i 2012. Av disse ble 1 066 tillatelser innvilget på grunn av beskyttelsesbehov, 20 fordi hjemlandet ikke ville ta imot utlendingen og 448 på grunn av helsemessige forhold eller «annan særskild anledning».

4.4 Finsk rett

Finland har i likhet med Sverige gått fra en ordning med nemnd som klageinstans, til å legge klagesakene til forvaltningsdomstolene. Migrationsverket behandler utlendingssaker i første instans.

En klage behandles i forvaltningsdomstolene innenfor den domskrets hvor myndigheten som fattet vedtaket har sitt virksomhetsområde. I domstolen behandles klagen ut i fra det skriftlige materialet, men i unntakstilfeller kan saken undergis muntlig behandling. Avslag fra forvaltningsdomstolen kan behandles i den høyeste forvaltningsdomstolen, dersom domstolen aksepterer anken.

Den finske utlendingsloven har en særskilt bestemmelse om «ny ansökan» (§ 102). Med dette menes en søknad om internasjonal beskyttelse som fremsettes etter negativt vedtak i Migrationsverket eller forvaltningsdomstolen, mens utlendingen fortsatt befinner seg i Finland eller har vært ute av landet i en kort periode. Dersom den opprinnelige søknaden fortsatt er til behandling, inngår den nye søknaden i denne behandlingen. Dersom det foreligger et rettskraftig vedtak, kan den nye søknaden behandles etter særlige regler.

I 2012 ble det behandlet 1 032 klagesaker i Finland, og 198 omgjøringssaker.

Etter lovens § 103 andre ledd tredje punkt kan en ny søknad etter § 102 behandles; en hurtigprosedyre («påskyndat förfarande»), dersom den

«inte inneholder några sådana nya grunder för att stanna i landet som påverkar avgörandet av ärendet». Det er Migrationsverket som tar stilling til om det foreligger slike «nya grunder». I forarbeidene er det understreket at selv om nye søknader ofte «gäller missbruk», kan det også forekomme velgrunnede søknader. I så fall behandles den nye søknaden etter ordinær prosedyre.

Hurtigprosedyren innebærer blant annet at det ikke gis utsatt iverksetting. Det fastsettes heller ikke noen frist for frivillig utreise om søknaden blir avslått. Migrationsverket skal imidlertid

behandle den nye søknaden før utlendingen eventuelt blir uttransportert. Videre følger det av § 102 tredje ledd at en ny søknad kan avgjøres uten nytt asylintervju (asylsamtal). Det er imidlertid understreket i forarbeidene at Migrationsverket skal vurdere om ny samtale likevel er nødvendig.

En negativ beslutning etter hurtigprosedyren er et avslag på den nye søknaden, ikke en avvisning av søknaden. Dette ulikt § 103 første ledd, som gjelder søknader fra sikre asylland og søknader som skal behandles av en annen stat.

5 Klagesaksutvalgets vurdering

Når det gjaldt omgjøringsanmodninger, konstaterte Utvalget innledningsvis i sine vurderinger at det er sider ved dagens ordning som er helt nødvendige:

«For det første er det umulig å hindre en utlending å sende en henvendelse til utlendingsmyndighetene der han eller hun ber om ny vurdering av et endelig vedtak. Uansett hvilken plikt forvaltningsorganet har til å vurdere saken på nytt, vil en slik henvendelse kreve en viss ressursbruk i klageinstansen, for eksempel til journalføring og et kort svar.

For det andre er Norge folkerettslig forpliktet til å vurdere returvernet etter EMK artikkel 3 og FNs flyktningskonvensjon artikkel 33 helt fram til utsendelsen (...).

Norges internasjonale forpliktelser setter for øvrig ingen krav til behandling av omgjøringsbegjæringer i utlendingssaker.»

Utvalget foreslår at klageinstansen ikke skal kunne omgjøre sine egne vedtak, men at det skal overlates til 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 prosent sannsynlighet) vil føre til omgjøring. Utvalgets flertall foreslår også at omgjøringsanmodningene skal avvises dersom utlendingen ikke har kjent oppholdssted.

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

Utvalgets forslag til lovbestemmelse lyder:

«§ 78 a. *Gjenåpning og omgjøring av klageinstansens vedtak*

Klageinstans for utlendingssaker kan ikke omgjøre sine vedtak i saker etter utlendingsloven.

Utlendingsdirektoratet kan gjenåpne en sak som tidligere er avgjort av Klageinstans for utlendingssaker dersom

- a) bevis eller opplysninger om faktiske forhold som ikke tidligere er lagt fram eller vurdert, gjør det mest sannsynlig at avgjørelsen vil bli endret, og
- b) utlendingen har kjent oppholdssted.

I andre tilfeller skal Utlendingsdirektoratet avvise gjenåpning av saken. En avvisning av å gjenåpne saken kan ikke påklages.

Når en sak er gjenåpnet, kan Utlendingsdirektoratet endre klageinstansens vedtak i saken.»

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

«§ 31-4 *Gjenåpning på grunn av feil ved avgjørelsen*

Gjenåpning kan begjæres

- a) hvis opplysninger om faktiske forhold som var ukjent da saken ble avgjort, tilsier at avgjørelsen høyst sannsynlig ville blitt en annen, eller
- b) hvis en bindende avgjørelse av en internasjonal domstol eller en uttalelse fra FNs menneskerettskomite i samme saksforhold tilsier at avgjørelsen var basert på uriktig anvendelse av folkeretten.»

Den svenske ordningen er beskrevet i punkt 4.3 ovenfor, og er at Migrationsverket vurderer spørsmålet om gjenåpning av saker som er avgjort av migrasjonsdomstolene.

I sin oppsummering gir klagesaksutvalget følgende hovedbegrunnelse for forslaget om at UDI skal vurdere omgjøringsanmodninger for å avgjøre om saken skal gjenåpnes:

«Hensynet til den enkeltes rettssikkerhet taler for en adgang til å vurdere en sak på nytt, også etter endelig vedtak i klageinstansen. Dette gjelder særlig når nye opplysninger og bevis gjør det sannsynlig at vedtaket bygger på feil grunnlag.

Det kan også være vanskelig å ha tillit til et organ som ikke vil endre vedtak som bygger på feil grunnlag. Manglende omgjøringsadgang kan derfor ha negativ betydning for klageinstansens legitimitet. På den annen side kan den mer allmenne tilliten til klageinstansen bli svekket dersom stadig nye behandlinger av sakene gir et inntrykk av at ingen vedtak er endelige.

Videre har utvalget lagt vekt på omgjøringsanmodningens negative betydning for klageinstansens effektivitet. Arbeidet med begjæringene tar tid og ressurser som ellers kunne vært brukt på den ordinære klagesaksbehandlingen. Dette øker den totale saksbehandlingstiden for de ordinære klagesakene. Adgangen til å få vurdert omgjøringsanmodninger kan også bidra til at utlendinger med negativt vedtak forblir i Norge.

En særskilt vurdering av gjenåpning i UDI i stedet for behandling av omgjøringsanmodninger i klageinstansen, vil etter utvalgets oppfatning redusere den totale ressursbruken i utlendingsforvaltningen. Samtidig blir hensynet til rettssikkerhet og legitimitet ivaretatt ved en adgang til gjenåpning når nye opplysninger og bevis gjør det sannsynlig at vedtaket vil bli endret. I denne sammenheng vises det til at klager normalt gis tilstrekkelig rettssikkerhet gjennom den ordinære saksbehandlingen i to instanser og muligheten for domstolsprøving.

Utvalgets forslag kan legge bedre til rette for den politiske styringen av klagebehandlingen. Det vises til at behandlingen av omgjøringsanmodninger foreslås lagt til UDI som i større grad enn klageinstansen er underlagt politisk styring.»

Det var ikke en del av mandatet til Klagesaksutvalget å utrede muligheten for domstolsbehandling av klager i saker etter utlendingsloven. Utvalget kom likevel med uttalelser som er relevante for spørsmålet om en slik organisering:

«Utvalget mener at [...] domstolene som klageinstans, [...] ikke er et aktuelt alternativ. Domstolsbehandling anses som den beste sikring

av rettssikkerhet og legitimitet. En klagesaksmodell med de alminnelige domstolene eller en særdomstol som andreinstans, vil imidlertid være svært kostnadskrevende både å etablere og drive. Videre vil en slik klagesaksmodell gripe inn i mer generelle vurderinger av om det bør etableres forvaltningsdomstoler i Norge. Utvalget mener det er feil å etablere en modell som i realiteten er en forvaltningsdomstol på et enkelt område uten en prinsipiell drøftelse som omfatter alle typer forvaltningsvedtak. En slik prinsipiell drøftelse ligger utenfor utvalgets mandat.»

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 klagesaksbehandlingen. I dag foretas denne forberedelsen av Utlendingsnemndas sekretariat.

Utvalget kom til at det er tungtveiende argumenter mot å gi UDI en partsrolle. Argumentene utvalget la vekt på har samme relevans hvis man skulle vurdere en partsrolle for UDI i en domstolsordning:

«I dag er det klageinstansen selv som har hovedansvaret for at saken er godt nok opplyst. Saken opplyses dermed av et spesialisert organ med god tilgang til relevant kunnskap både internt og eksternt. Videre har klageinstansen plikt til å ivareta klagers interesser i sin saksforberedelse. Klageinstansen må dermed også prøve å finne fakta, tidligere praksis og argumenter som taler for å ta klagen til følge. Det er fare for at klager og dennes advokat vil ha vesentlig dårligere forutsetninger for finne fram til fakta og tidligere praksis enn klageinstansen. En hel eller delvis overføring av ansvaret for å opplyse saken til partene kan etter utvalgets oppfatning medføre at klageinstansen får et dårligere beslutningsgrunnlag enn etter dagens ordning. Dette kan ha negative følger for klagers rettssikkerhet.»

6 Høringsinstansenes syn

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

UNE viser til at de fleste omgjøringsanmodninger ikke gir grunnlag for omgjøring, og er enig i at det er behov for tiltak for å redusere ressursbruken på behandling av omgjøringsanmodninger. UNE er imidlertid uenig i at man kan oppnå dette ved å legge behandlingen av omgjøringsanmodninger til UDI. UNE uttaler blant annet følgende:

« (...) Vi forstår utvalgets forslag slik at verken UDI eller klageorganet kan gjenoppta saken/ omgjøre dersom vi uten nye opplysninger og bevis som tidligere ikke har vært lagt fram eller vurdert likevel kommer til at vedtaket bør omgjøres (for eksempel av hensyn til likebehandling, fordi vi feilbedømte informasjonen eller ved fornyet vurdering endrer oppfatning mht. returvern) (...).

Vi antar at UDIs håndtering av den enkelte omgjøringsanmodning vil kunne bli mer ressurskrevende enn når klageorganet tar en sak til fornyet vurdering. Vi viser til at det vil ha gått lengre tid siden UDI sist behandlet saken enn da klageorganet avgjorde den, og at det i mellomtiden kan ha tilkommet en rekke nye opplysninger.

Når anmodninger om omgjøring av klageorganets vedtak fremmes for underinstansen, vil underinstansen kunne omgjøre klageorganets vedtak. Selv om underinstansen etter å ha gått inn i saken mener at det ikke foreligger ny informasjon av vesentlig betydning, kan det likevel tenkes at underinstansen er uenig i klageorganets vedtak. Et prinsipielt spørsmål som bør avklares er om underinstansen i et slikt tilfelle bør kunne endre klageorganets vedtak. Det er for øvrig en flytende grense mellom på den ene siden hva som skal regnes som ny informasjon og betydningen av denne, og på den andre siden hva som er gjentakelse av eller varianter av opplysninger som tidligere er vurdert av klageorganet. Hvis UDIs nye avgjørelse

igjen skal kunne påklages til klageinstansen, vil det føre til at ordningen blir ytterligere ressurskrevende enn dagens.»

UNE er opptatt av at en manglende mulighet for klageorganet til å omgjøre egne vedtak i tilfeller hvor det hefter feil ved dem, vil kunne svekke tilliten til klageorganet. Dette har også utvalget selv påpekt.

UDI mener at utvalgets forventning om at det vil være ressursbesparende å legge behandlingen av omgjøringsanmodninger til UDI, ikke er realistisk. UDI uttaler blant annet følgende:

«Utvalget forutsetter at behandling av en omgjøringsbegjæring i UDI ikke vil koste mer enn dagens behandling i UNEs sekretariat. UDIs vurdering er derimot at UDI vil bruke mer ressurser på en omgjøringsbegjæring enn hva UNEs sekretariat bruker i dag.

Omgjøringsanmodninger fremmes etter at klageinstansen har fattet vedtak i saken. For UDIs vedkommende innebærer dette at UDI vil måtte bruke mer tid og ressurser enn klageinstansen på gjennomgang av hele saken, da det vil ha gått betydelig tid fra UDIs behandling av saken i førsteinstans. Vi legger til grunn at den instansen som sist har hatt saken til vurdering, raskest vil kunne ta stilling til en eventuell omgjøringsbegjæring.

Overføring av omgjøringsbegjæringene fra klageinstansen kan i tillegg føre til nye problemstillinger, for eksempel tolkningstvil om når det foreligger faktiske forhold som ikke tidligere er vurdert. Tolkningstvil kan føre til behandling av omgjøringsbegjæringer vil være mer ressurskrevende for UDI enn for klageinstansen. Dersom det blir praksisforskjeller mellom UDI og klageinstansen kan det gi utfordringer i forhold til klageorganets legitimitet i utlendingsforvaltningen, noe som også kan påvirke antall omgjøringsbegjæringer.

Vi mener videre at det fremstår som lite effektivt at klageinstansen ikke skal kunne ta stilling til anførsler om saksbehandlingsfeil i klagebehandlingen og heller ikke skal ha kom-

petanse til å omgjøre sitt eget vedtak dersom dette er ugyldig.

For øvrig viser vi til at spørsmålet om overføring av omgjøringsbegjæringene til førsteinstansen også ble vurdert av departementet i forbindelse med ny utlendingslov. Den gang avviste departementet en slik løsning fordi det fremsto som mer ressurskrevende for UDI enn UNE å håndtere omgjøringsbegjæringene.

Som nevnt over legger UDI til grunn at vi vil bruke mer ressurser på behandlingen av omgjøringsbegjæringene enn UNEs sekretariat gjør i dag. For øvrig antar vi at den besparelsen som er knyttet til prosedyreforenkling kan oppnås ved å overføre omgjøringsbegjæringene fra nemndlederbehandling til sekretariatsbehandling internt i klageinstansen.

Et av problemene ved dagens ordning er at man kan sende inn flere omgjøringsanmodninger. Det synes som om utvalgets forslag om å overføre omgjøringsanmodningene til UDI i all hovedsak kun vil flytte på problemet, snarere enn å løse det. Vi ser ikke at en overføring av omgjøringsbegjæringene til UDI i seg selv vil føre til en nedgang i antall slike begjæringene.»

Politidirektoratet (POD) viser til at forslaget om å overføre ansvaret for å behandle omgjøringsanmodninger til UDI vil føre til at Politiets Utlendingsenhet må forholde seg til flere forvaltningsnivåer (både UNE og UDI), og at PU i større grad vil kunne bli møtt med anførsler om at returvernet ikke er tilstrekkelig vurdert før retur.

Norsk organisasjon for asylsøkere (NOAS) uttaler følgende:

«NOAS ser både positive og negative konsekvenser ved utvalgets forslag. Vi ser at det kan være positivt at det igjen er et annet organ enn klageinstansen som vurderer gjenåpning da det innebærer «nye øyne» på saken. Vi ser det også som positivt at det kan gis anledning til en ny toinstansbehandling der saken gjenåpnes. Forslaget innebærer imidlertid at Utlendingsdirektoratet vil måtte sette seg inn i klageinstansen vedtak for å avgjøre om det foreligger nye opplysninger eller bevis, noe som vil være mer ressurskrevende.»

Kontaktutvalget mellom innvandrerbefolkningen og myndighetene (KIM) er imot å overføre behandlingen av omgjøringsanmodninger til UDI, blant annet fordi KIM mener at UDI allerede har en stor utfordring med å behandle asylsaker i første-

stans. KIM mener således at UDI bør prioritere ressurser til å redusere saksbehandlingstiden.

Mellomkirkelig råd (MKR) er skeptiske til utvalgets forslag om å legge behandlingen av omgjøringsanmodninger til UDI:

«MKR ønsker ikke å ta stilling til hvorvidt behandlingen av omgjøringsbegjæringene bør legges til UDI eller ikke, men vi ser helt klart noen store utfordringer ved å gjøre det. MKR mener det særlig vil være problematisk på grunn av departementets vide instruksjonsmyndighet over UDI. MKR mener det vil være naturlig å anse behandlingen av omgjøringsbegjæringene som del av klagesaksbehandlingen, og vi mener derfor at forslaget om overføring til førsteinstansen vil rokke ved prinsippet om uavhengighet ved klageorganet. Særlig problematisk blir dette i asylsaker. For selv om utvalget foreslår at det i asylsaker ikke skal gis instruksjonsmyndighet over klageorganet, vil dette likevel bli tilfelle for omgjøringsbegjæringene i asylsaker dersom behandlingen overføres tilbake til UDI. MKR savner at utvalget ikke drøfter denne problemstillingen ytterligere.»

Juss-Buss mener at det ikke kan være tilstrekkelig at underinstansen alene avgjør om en omgjøringsanmodning skal behandles. Juss-Buss viser til at det er klageinstansen som har sett på saken sist, og mener at det «dermed kan oppstå en form for lojalitetsforhold».

6.2 Høyere terskel for å få opphold på grunnlag av en omgjøringsanmodning

UNE påpeker at det er flere materielle regler som har betydning for muligheten til å få omgjort et tidligere vedtak, og at det kan være hensiktsmessig å se på disse bestemmelsene når man vurderer tiltak for å redusere antallet omgjøringsanmodninger:

«Når UNE omgjør egne vedtak, skyldes det som regel nye opplysninger, for eksempel om sikkerhetssituasjonen i hjemlandet, klagernes helsesituasjon eller barns tilknytning som følge av forlenget oppholdstid. Gjeldende regelverk forutsetter at UNE i visse tilfeller skal omgjøre egne vedtak, jf. det menneskerettslige returvernet som gjelder til vedtak iverksettes, uf § 8-5 om barns tilknytning, uf § 8-7 om returhindringer og omgjøringsan-

modninger over begrensede oppholdstillatelser etter uf § 8-8. Returvernet må ivaretas uansett tiltak for å redusere antall omgjøringsanmodninger. Øvrige regler som innebærer at omgjøringsanmodninger i visse tilfeller skal behandles og kunne lede til oppholdstillatelse, kan gi klagerne et incitament til ikke å rette seg etter det (i utgangspunktet) endelige vedtaket og isteden fremme omgjøringsanmodninger. Hvilke vilkår som bør gjelde for når oppholdstillatelse kan gis, er et politisk spørsmål som UNE ikke vil kommentere. Når tiltak for å redusere antall omgjøringsanmodninger vurderes, bør imidlertid også de regler som innbyr til å fremme omgjøringsanmodninger, tross et endelig vedtak, gjennomgås.(...)»

Som det fremgår av det som er gjengitt i avsnitt 6.1 ovenfor, er flere av høringsinstansene imot å gjøre det vanskeligere å få opphold med grunnlag i en omgjøringsanmodning.

6.3 Avvisning av omgjøringsanmodninger fra utlendinger uten kjent oppholdssted

POD støtter forslaget om å stille krav til kjent oppholdssted for personer som fremmer omgjøringsanmodninger, men påpeker samtidig at det er utfordringer med den praktiske gjennomføringen av et slikt vilkår:

«Politidirektoratet støtter i utgangspunktet forslaget og flertallets begrunnelse. PU skriver imidlertid at de fleste utlendinger er registrert med en fast adresse, men at erfaring viser at det ofte oppgis fiktive adresser i utlendingssaker. PU hevder at en forutsetning for at den foreslåtte endringen skal få noen betydning, er at det innføres kontrollrutiner for å sikre at utlendingen faktisk oppholder seg på den oppgitte adresse. Uten innføring av slike rutiner, vil det foreslåtte vilkåret ikke bidra til å gi en reell oversikt over utlendingers oppholdssted. Politidirektoratet støtter PUs vurderinger.»

NOAS uttaler:

«Utvalget foreslår å stille som krav for vurdering av omgjøringsbegjæring at utlendingen har kjent oppholdssted. Førsteinstanden vil uten noen nærmere vurdering kunne avise en omgjøringsbegjæring når utlendingen ikke

kan dokumentere oppholdssted. Selv om vi har forståelse for behovet for kjent oppholdssted, støtter vi i dette tilfellet utvalgets mindretall som ikke ønsker at det inntas et slikt vilkår. Slik mindretallet påpeker, er ikke kjent oppholdssted et lovfestet vilkår og konsekvensene av å stille et slikt krav er ikke tilstrekkelig klarlagt. For eksempel vil det være problematisk om papirløse utlendinger som anfører å være vernet mot retur, ikke vil kunne få saken vurdert fordi de ikke har fast bopel.»

Kontaktutvalget mellom innvandrerbefolkningen og myndighetene (KIM) er imot forslaget om å kreve at utlendingen må ha kjent oppholdssted for å få en omgjøringsanmodning behandlet, og uttaler følgende:

«Det kan virke urimelig at en person med et endelig avslag i sin klagesak og som skjuler seg fra myndighetene får tatt opp saken sin på nytt. Allikevel finnes det legitime grunner til at enkelte vil ønske å holde sitt oppholdssted skjult. Man kan ikke se bort fra at enkelte klager av rimelige grunner vil mangle tillit til at opplysninger om oppholdssted ikke blir kjent for utenforstående, for eksempel voldsutsatte kvinner og barn som oppholder i skjul, ofre for organisert menneskehandel og personer som er truet av organisert internasjonal kriminell virksomhet eller internasjonale politiske grupper.»

Mellomkirkelig råd (MKR) er også uenig i utvalgets forslag:

«MKR er uenig i utvalgets flertall som foreslår å gjøre kjent oppholdssted til vilkår for å få behandlet en omgjøringsbegjæring. MKR støtter mindretallet Hashi og Skagestad som argumenterer for at kjent oppholdssted ikke er et lovfestet vilkår, og at 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, slik situasjonen for eksempel vil bli for mange papirløse innvandrere.»

Amnesty er imot forslaget om å kreve at utlendingen skal ha kjent bosted. Amnesty viser særlig til at dette ikke kan være avgjørende i saker hvor utlendingen har krav på beskyttelse.

Oslo bispedømme er uenig i forslaget, og uttaler følgende:

«Selv om dette i mange tilfeller vil fremstå som et rimelig krav, ser vi det som problematisk at for eksempel papirløse utlendinger, som er såkalt «ureturnerbare», ikke vil kunne få saken vurdert på nytt fordi de ikke har fast oppholdssted. Vi er derfor uenige i at dette kravet skal være absolutt.»

Barneombudet er også kritisk til forslaget, og viser til at det etter sin ordlyd også vil gjelde for saker som omfatter barn:

«(...) Barneombudet forstår at det er sterke samfunnsmessige hensyn som taler for at myndighetene skal vite hvor utlendinger oppholder seg, og at utvalgets forslag kan bidra til dette. Samtidig mener Ombudet, i likhet med utvalgets mindretall, at konsekvensene av å stille et slikt krav i loven ikke er tilstrekkelig klarlagt. Ombudet støtter i all hovedsak mindretallets argumentasjon. I tillegg vil vi anføre at det er viktig at barns muligheter for gjenåpning av sin sak ikke er avhengig av om foreldrenes oppholdssted er kjent. Dette er særlig relevant i saker der man vurderer gjenåpning av en sak på grunn av et barns tilknytning til riket etter utl § 38, tredje ledd. Ombudet forstår at det er sterke samfunnsmessige hensyn som taler for et vilkår om kjent oppholdssted, men mener hensynet til det enkelte barn må gå foran disse i en vurdering av om saken skal gjenåpnes eller ikke. Barneombudet anbefaler derfor departementet ikke å gå inn for en lovfesting av vilkåret om kjent oppholdssted, men i stedet legge til grunn mindretallets forslag til ny § 78 a, eller på annet vis tydeliggjøre at barns mulighet til å få sin sak gjenåpnet ikke knyttes til foreldrenes valg av oppholdssted for familien.»

Juss-Buss er uenig i utvalgets forslag:

«Forvaltningen har en plikt til å omgjøre inn- gripende vedtak som er ugyldige. Denne plikten kan ikke settes til side av et krav om å ha kjent bosted. Et krav om kjent bosted vil heller ikke senke antallet ubegrunnede omgjøringsbegjæringer spesielt, men bare antallet omgjøringsbegjæringer generelt. Et slikt krav har ingen sammenheng med hvorvidt forvaltningen har fattet et ugyldig vedtak. Et forslag som fører til slike konsekvenser er i seg selv uholdbart.»

6.4 Avvisning av omgjøringsanmodninger med mindre det er sannsynlighetsovervekt for omgjøring

UNE mener at utvalgets forslag om at det må være sannsynlighetsovervekt for omgjøring for at en omgjøringsanmodning skal tas til ny realitetsbehandling, vil kunne være problematisk sett hen til returvernet etter utlendingsloven og folkeretten:

«Dersom en omgjøringsanmodning tilsier at utlendingen kan ha rett til beskyttelse, men UDI ikke kan fastslå at det er sannsynlighetsovervekt for slik rett før direktoratet faktisk har behandlet anmodningen, synes klagesaksutvalgets forslag å innebære at saken ikke kan gjenopptas. Vi anser en slik eventuell begrensning som svært betenkelig i saker om rett til beskyttelse/returvern iht. våre internasjonale forpliktelser og ul §§ 28 og 73.»

UNE spør for øvrig om det kan stilles forenklede krav til saksbehandling og utforming av beslutninger når et endelig vedtak anmodes omgjort.

UDI er skeptisk til at en utvidet praksis med å avvise omgjøringsanmodninger som ikke med sannsynlighet vil lede til omgjøring, vil føre til færre omgjøringsanmodninger:

«Utvalget antar at antall omgjøringsbegjæringer vil gå ned, som følge av tydelig markering av at det ikke gis noen ny vurdering av saken uten at det fremlegges opplysninger som kan gi et positivt resultat. (...) Det er vanskelig å finne klare holdepunkter for at utvalgets forslag til innskjerping i kravene til gjenåpning vil føre til en nedgang i antall omgjøringsanmodninger. Vi ser ikke at dette forslaget innebærer noen reell endring i forhold til dagens praksis.

Omgjøringsbegjæringer som ikke inneholder nye opplysninger, besvares allerede i dag med en kort skriftlig tilbakemelding til klageren.»

NOAS mener utvalgets forslag legger en for streng terskel for å få omgjøringsanmodninger behandlet:

«*NOAS* er likevel kritisk til at adgangen til å få en ny behandling av saken blir så snever som utvalget foreslår. Utvalget foreslår tiltak som vil føre til en bedre og mer rettssikker ordinær klagesaksbehandling enn dagens ordning. Dette vil forhåpentligvis medføre at behovet for

å få en ny vurdering av saken vil være mindre enn det som er situasjonen i dag. I en del tilfeller vil det likevel være et stort behov for å ta saken opp til ny vurdering, og det må sikres at det finnes tilstrekkelige muligheter for det. Behovet for en godt fungerende ordning for omgjøringsbegjæringer, med reelle muligheter for å få en ny vurdering av saken, er ekstra stort på utlendingsfeltet, siden det er vanskelig for den enkelte utlending å få saken prøvd for en domstol.

Utvalget foreslår at ny behandling av saken bare skal tillates i de tilfellene det legges fram nye opplysninger eller bevis som mest sannsynlig leder til et positivt vedtak. NOAS er i utgangspunktet ikke negativ til at det settes en form for begrensning, men vi er kritiske til at det foreslås et krav om sannsynlighetsovervekt for at avgjørelsen vil få positivt utfall. Dette er etter vårt syn en altfor høy terskel. NOAS mener at det må være tilstrekkelig at det er grunn til å anta at opplysningene vil kunne lede til et annet resultat.

Vi mener videre at det ikke bør oppstilles et absolutt krav om at det må legges fram ny informasjon eller nye bevis av avgjørende betydning. I mange tilfeller vil en omgjøringsbegjæring bygge på at det foreligger ny informasjon som stiller saken i et annet lys, men i en del tilfeller vil det også være behov for å angripe klageorganets vurderinger av juss eller faktum. NOAS mener at omgjøringsbegjæringer som inneholder en god begrunnelse for at saken vil kunne vurderes på en annen måte, bør tas til behandling, selv om det ikke kan legges fram nye, avgjørende opplysninger eller bevis.

For eksempel vil utlendingsmyndighetene i en del tilfeller ikke legge en asylsøkers forklaring til grunn, fordi den hevdes å være "vag og lite detaljert", eller fordi det hevdes å foreligge motstridene opplysninger. NOAS mener at det i slike tilfeller vil kunne være nødvendig å behandle omgjøringsbegjæringer som inneholder en utbygging av forklaringen som er gitt, eller argumentasjon som kan forklare en angivelig motstrid. Det er også uklart om informasjon om barns oppholdstid i Norge, som kan gi grunnlag for en oppholdstillatelse basert på tilknytning til riket, vil anses som nye opplysninger. Dette er informasjon som bør kunne gi grunnlag for en ny vurdering av saken, men det er ikke klart om slik informasjon vil tilfredsstille bestemmelsens krav. NOAS mener det derfor bør tydeliggjøres at nye opplysninger i

slike tilfeller kan gi grunnlag for en ny realitetsbehandling.

Betydningen av å offentliggjøre klageorganets praksisnotater og vedtak er betont i flere sammenhenger i NOAS' høringsuttalelse. Også når det gjelder omgjøringsbegjæringer er det svært viktig med denne typen åpenhet. Hva som kreves for å få et positivt vedtak avhenger av utlendingsmyndighetenes praksis, og kunnskap om dette er derfor avgjørende for å kunne vite hva som skal til for at vedtaket blir omgjort – hvilke momenter som vektlegges, hva som kreves for å sannsynliggjøre forhold etc. For å kunne vurdere graden av sannsynlighet for at en omgjøringsbegjæring vil kunne innvilges, er det derfor nødvendig at utlendingsmyndighetenes praksis er gjort tilgjengelig for utlendinger og rettshjelpere.»

Akademikerne i UNE mener at

«en annen og mer hensiktsmessig måte å håndtere behandlingen av omgjøringsanmodninger på, kan være en lovendring der UNE gis anledning til å besvare omgjøringsanmodninger som ikke inneholder vesentlige nye opplysninger» med en kort passus der det kan stå at «vilkårene for gjenåpning av saken ikke er tilstede.»

Kontaktutvalget mellom innvandrerbefolkningen og myndighetene (KIM) er imot å redusere muligheten for gjenopptakelse, og viser til at man må ta høyde både for endrede forhold i hjemlandet og endrede muligheter for å fremlegge dokumentasjon.

Mellomkirkelig råd (MKR) mener at utvalgets forslag setter for snevre grenser for muligheten til å få behandlet omgjøringsanmodninger, og uttaler:

«Vi ønsker at det fremdeles skal være en tilfredsstillende mulighet til å klage på klagebehandlingen, særlig fordi muligheten for domstolsbehandling i realiteten er svært liten for klager – da dette er veldig dyrt, og fordi konsekvensene ved evt. feil i klagebehandlingen vil være svært store for utlendingen.

Vi er for det første kritiske til at det foreslås et krav om sannsynlighetsovervekt for at avgjørelsen skal få positivt utfall. Her mener vi terskelen blir for høy, og mener det må være tilstrekkelig at det er grunn til å anta at opplysningene vil kunne lede til et annet resultat. Vi er for det andre kritiske til et absolutt kriterium om at det må legges fram nye opplysninger

eller bevis. Med et så strengt krav vil man ikke ha anledning til å påklage sider ved saksbehandlingen eller klageorganets vurdering av faktum. MKR mener derfor at alle omgjøringsbegjæringer som inneholder en god begrunnelse for at saken vil kunne vurderes på en annen måte og få et annet resultat, bør tas til behandling.

Amnesty mener at det er vanskelig å lage en regel som gjør at det fremmes færre ubegrunnede omgjøringsanmodninger, samtidig som det foretas en ny vurdering i de sakene hvor det bør gjøres. *Amnesty* viser også til at «det er vanskelig å få en rettslig overprøving i domstolen.» *Amnesty* understreker viktigheten av å sikre en ny vurdering av returvernet når det er nødvendig, og mener at de kriteriene som utvalget foreslår for ny vurdering er for strenge. Videre uttaler *Amnesty* blant annet:

«*Amnesty* mener at det er uklart hva som regnes som «nye opplysninger». Et eksempel på en sakstype vi mener det er uklart hvilken behandling det vil få, er lengeværende barn. I dag er praksisen at barn som har oppholdt seg i landet i en viss periode uten oppholdstillatelse, likevel kan få lov til å bli. Vil opplysninger om hvor lenge en har oppholdt seg i Norge være «nye opplysninger»? (...)

Amnesty mener også at kravet om at det skal være «mest sannsynlig» er for strengt. Vi er bekymret for at mange saker hvor det er menneskerettslige vurderinger, ikke vil bli vurdert på grunn av dette strenge kravet. Dette kan avhjelpest ved at forvaltningen enten får en særlig undersøkelsesplikt i disse sakene, eller at terskelen senkes til for eksempel «grunn til å anta.»»

Oslo bispedømme mener at utvalgets forslag setter for strenge kriterier, og uttaler blant annet:

«*Oslo bispedømme* stiller seg derimot kritisk til at det stilles som et absolutt krav at det må legges fram ny informasjon eller nye bevis av avgjørende betydning. Vi mener omgjøringsbegjæringer også må kunne vurderes i enkelte andre tilfeller, for eksempel der det er grunn til å stille spørsmålsteget ved klageinstansens juridiske eller faktamessige vurderinger. Barns oppholdstid i Norge og tilknytning til landet er videre et forhold vi mener bør tillegges vekt som ny opplysning.»

Juss-Buss er også kritiske til utvalgets forslag, og bemerker:

«*Juss-Buss* stiller seg negative til utvalgets innstilling om å begrense adgangen til ny behandling av utlendingssaker. I 2009 ble ca. 6,0 % av omgjøringsbegjæringer tatt til følge. Dette innebærer at ca. 194 vedtak ble omgjort. At man i så stor grad omgjør vedtak viser at det er nødvendig med en vid adgang til realitetsbehandling av omgjøringsbegjæringer. *Juss-Buss* ønsker en videreføring av dagens ordning til tross for at denne er ressurskrevende. Personers rettssikkerhet kan ikke vike på grunn av ressurshensyn.

Det er særlig viktig at muligheten for å få realitetsbehandlet omgjøringsbegjæringer er stor innenfor utlendingsretten. Bakgrunnen for dette er at det gjelder vedtak av stor velferdsmessig betydning, hvor adgangen til å prøve saken for domstolen er svært liten. Det er kostbart å få en rettslig overprøving i domstolen. Utlendinger har svært sjelden ressurser til dette. I tillegg er det store begrensninger med tanke på hvem som får fri rettshjelp.

Juss-Buss er kritiske til et krav om sannsynlighetsovervekt for at den nye behandlingen av utlendingssaken vil få et positivt utfall. Et slikt krav vil innebære en alt for høy terskel for å få saken prøvd på nytt. Videre vil ikke en slik vurdering føre til en individuell og konkret vurdering av den enkelte saken. Vi frykter at en så høy terskel vil gjøre at det i praksis ikke blir noen adgang til å få realitetsbehandlet omgjøringsbegjæringer.»

6.5 Forslag fra Akademikerne i UNE om et eget nemndlederutvalg

Akademikerne i UNE mener at det kan være grunn til å vurdere en liknende ordning som i ankeutvalget i Høyesterett:

«Videre bør det også vurderes om behandlingen av omgjøringsanmodninger bør behandles og avgjøres av for eksempel 3 nemndledere i fellesskap slik som ordningen er i ankeutvalget (tidl. Kjæremålsutvalget) i Høyesterett. Dette nemndlederutvalget ville da kunne gjennomgå omgjøringsanmodninger og avgjøre disse fortløpende og denne funksjonen kunne gått på rundgang blant nemndlederne. En slik ordning vil også ivareta behovet for en ny prøving av saken dersom vektige hensyn tilsier det,

herunder at ingen skal returneres til forfølgelse. (...)»

6.6 Spørsmålet om organisering av klagesaksbehandlingen

Ettersom det ikke var en del av Klagesaksutvalgets mandat å utrede en modell for domstolsbehandling av klagesakene, har de fleste høringsinstansene heller ikke uttalt seg om dette spørsmålet i sine hørings svar. Noen unntak gjelder likevel:

Advokatforeningen mener at det bør innføres en domstolsordning med partsprosess og kontradiksjon:

«Prinsipielt anser Advokatforeningen at UNEs uavhengighet må styrkes og fullt ut gjøres til et domstolsorgan. Mandatets punkt 16 forutsetter at utvalget også vurderer ulike former for rettsliggjøring av utlendingsfeltet. Våre naboland har gått i retning av økt rettsliggjøring. Sett i sammenheng med at det i mandatet også understrekes at harmonisering med nabolands praksis er et sentralt hensyn i utlendingsforvaltningen, så bygger delinnstillingen i for stor grad på det som beskrives som norsk forvaltningstradisjon. Prinsipielt bør UNE gå i retning av å innføre regler om partsrett, innsyn i parts handlinger, at ankekompetansen fjernes, at representanter fra Landinfo ikke er part i prosessen og at alle UNEs avgjørelser offentliggjøres i fulltekst (og utlendingen anonymiseres).»

«Advokatforeningen etterlyser (...) en nærmere analyse av hvordan 2006-reformen i Sverige, som vi mener utgjør et godt og positivt eksempel på rettsliggjøring, har vært sammenfallende med en klart mer effektivisert saksbehandling i Migrationsverket.»

Videre mener Advokatforeningen at UNE kan legge bedre til rette for en topartsprosess ved å offentliggjøre egne avgjørelser, og bemerker blant annet følgende:

«Utvalget skal være varsom med å nedvurdere advokatens muligheter og evne til å belyse praksis. Erfaringen er ofte at utlendingsforvaltningen har stor kunnskap om egne interne retningslinjer og føringer for praksis, men mindre kunnskap om internasjonale regler og avgjørelser.»

Barneombudet er også inne på spørsmålet om domstolsbehandling av klagesakene, men ser

ikke en slik ordning som uproblematisk, og legger størst vekt på at flere saker bør behandles med personlig fremmøte og muntlig saksbehandling:

«Barneombudet mener utvalgets forslag til ny klageordning for utlendingssaker ikke i tilstrekkelig grad ivaretar hensynet til barns rettssikkerhet i saker som innebærer store velferdsmessige konsekvenser for barn, og der det gjøres til dels svært kompliserte vurderinger, både av bevis og av vekten av ulike hensyn. Ombudet mener at departementet bør vurdere en klageordning som i større grad åpner for muntlig saksbehandling i nemnd eller annet uavhengig, domstolsliknende organ, også i oppholdssaker og asylsaker der det ikke er gitt utsatt iverksettelse. Alternativt kan man vurdere en rettsliggjøring av klageordningen slik som i Sverige, men Ombudet ser at heller ikke en slik ordning er uproblematisk når det gjelder hensynet til barn.»

Norsk senter for menneskerettigheter bemerker at tendensen i Europa er økt rettsliggjøring gjennom opprettelse av uavhengige forvaltningsdomstoler. Senteret mener det kan være grunnlag for å utrede slike løsninger nærmere også i Norge.

Rødt mener det bør opprettes en egen asyl-domstol for saker som gjelder beskyttelse:

«Rødt mener at den beste måte å styrke rettssikkerheten er å opprette en egen asyl-domstol. Vi viser til Kap. 11.2 hvor det framkommer hvordan Migrationsdomstolene i Sverige fungerer. Rødt foreslår da en kombinasjon av dagens utlendingsnemnd og en slik asyl-domstol. En asyl-domstol kunne ha behandla beskyttelses saker, mens en forvaltnings organ organisert som dagens UNE skal fortsette å behandle klager med de andre sakene: visum, opphold i forbindelse med studier og arbeid, familieinnvandring/familiegienforening, utvisning og statsborgerskap, og saker om reisebevis og utlendingspass. Det kunne for eksempel være tre regionale domstoler, hvor flykntningene fikk tilsvarende bistand som i vanlige rettssaker og hvor tingrettsdommere hadde pliktjeneste. Sakene burde kunne ankes til lagmannsretten eller som i Sverige til en Migrationsöverdomstol.»

En rekke av de humanitære organisasjonene sendte dessuten et felles brev til Justis- og bered-

skapsministeren 13. desember 2011, hvor de uttalte følgende:

«[Vi uttrykker] skuffelse over at Mælandutvalget i sitt mandat fikk føringer om særskilt å vurdere styrket politisk styring av klageordningen. Etter vårt syn er det hensynet til rettssikkerhet og legitimitet som er de viktigste hensynene på dette feltet, og som burde være tillagt størst vekt. Vi mener det er uheldig at man til nå i prosessen ikke har foretatt en reell vurdering av argumentene for og imot å innføre en klageordning med en rettssikkerhets-

standard på nivå med våre naboland. Vi håper derfor at departementet på nytt vil vurdere topartsprosess og domstolsbehandling i det videre arbeidet – en modell som Mælandutvalget naturlig nok ikke kunne gå inn for ut fra sitt mandat.»

Organisasjonene som sto bak denne uttalelsen var: *Antirasistisk Senter, Flyktinghjelpen, Innvandrernes Landsorganisasjon, Juss-Buss, Kristent Interkulturelt Arbeid, Mellomkirkelig råd for Den norske kirke, Norsk Folkehjelp, NOAS, Redd Barna.*

7 Departementets vurdering

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

Som det fremgår i kapittel 5, har utvalget 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 de 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 vil peke 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 prosent av omgjøringsanmodningene i asylsaker. Selv om UDI etter utvalgets forslag skal kunne nøye seg med å *avvise* omgjøringsanmodninger som ikke gir grunnlag for omgjøring, er det 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 nedenfor, mener dessuten departementet at UNE selv kan forenkle behandlingen av omgjøringsanmodninger som åpenbart ikke kan føre frem.

Det er videre 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. Departementet mener imidlertid at den svenske ordningen må sees i sammenheng med at det i Sverige også er Migrationsverket som fører sakene for ankeorganet (Migrationsdomstolen). I Sverige vil derfor situasjonen være at førsteinstansen har fulgt saken i klageomgangen, og dermed er like oppdatert på utviklingen i saken som UNE er i Norge. UDI følger derimot ikke saken i klageomgangen, og ville derfor ha et annet utgangspunkt for å vurdere en omgjøringsanmodning enn Migrationsverket.

Departementet er etter dette enig med UNE og UDI i at utvalgets forslag mest sannsynlig vil medføre større ressursbruk enn i dag. Departementet er også enig med UDI og UNE i at det åpenbart kan svekke tilliten til UNE som uavhengig klageorgan dersom UDI skulle omgjøre UNES vedtak. Dette ville være særlig problematisk ettersom UNE etter utvalgets forslag ikke skal ha adgang til å omgjøre egne vedtak. UNE vil da ikke kunne omgjøre et vedtak selv om det viser seg at vedtaket er ugyldig, eller det fremkommer nye opplysninger som gjør at vedtaket etter UNES vurdering bør omgjøres.

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

Det bemerkes for øvrig at dersom departementet hadde ønsket å gå videre med utvalgets forslag, måtte det blant annet utredes hvilken betydning dette skulle ha for håndtering av saker som bringes inn for domstolene.

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

Et spørsmål som ikke er nærmere drøftet av utvalget, er om det bør innføres en høyere terskel for å få opphold på grunnlag av en anmodning om omgjøring.

Departementet vil i denne sammenheng vise 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, og at den heller ikke hadde 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.

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.

7.3 Avvisning av omgjøringsanmodninger fra utlendinger uten kjent oppholdssted

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:

«(...) Omgjøringsanmodninger der anførselene er knyttet til barns forhold, kan etter en konkret vurdering likevel realitetsbehandles selv om klageren har ukjent oppholdssted. Plikten til å gi melding til politiet om skifte av bopel gjelder frem til klageren har forlatt riket. (...)

Uansett (...) kan UNE ut fra de opplysninger som foreligger likevel ha en plikt til å å endre det tidligere vedtaket. I så fall realitetsbehandles omgjøringsanmodningen. Det kan for eksempel være tilfelle dersom en klager som fortsatt er i Norge anses vernet mot retur som følge av endringer i den generelle sikkerhetssituasjonen i hjemlandet. Et annet eksempel er at UNE oppdager en saksbehandlingsfeil av betydning for det tidligere vedtaket.»

Departementet mener at det – med slike forbehold 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 vil derfor foreslå 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. Dette skyldes trolig både rene hensiktsmessighetsvurderinger og at det i konkrete enkeltsaker er tvil om hvorvidt utlendingen oppholder seg på kjent oppholdssted eller ikke. En god del saker faller trolig også inn under unntakskategoriene i retningslinjene. 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 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. Regelverket må ikke gjøres så rigid at det hindrer UNE i å innrette praksis slik de ut fra erfaring finner mest hensiktsmessig. Samtidig antar departementet at forskriftsfesting av vilkåret vil kunne føre til at det blir brukt i flere saker enn i dag.

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

Norges menneskerettslige forpliktelser innebærer blant annet en plikt til å sikre at ingen som er flyktning, eller som risikerer dødsstraff, tortur, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff, sendes ut av landet. Videre innebærer barnekonvensjonen en forpliktelse til å sikre at barnets beste blir vurdert og tillagt vekt som et grunnleggende hensyn i alle saker som berører barn. I enkelte saker fremkommer det nye opplysninger, eller oppstår endrede omstendigheter, som innebærer at utlendingen får krav på beskyttelse eller at opphold bør innvilges på grunn av sterke menneskelige hensyn.

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. Følgende siteres fra Høyesteretts avgjørelse:

«Utlendingsmyndighetene har (...) en plikt til å behandle nye forhold som blir påberopt. Når det anføres at utlendingen vil bli utsatt for forfølgelse ved retur, følger dette av utlendingsloven § 73, som forutsetter at en utlending ikke kan sendes til et område hvor vedkommende vil komme i en situasjon som gir rett til asyl. Av § 90 siste ledd fremgår det videre at politiet må forelegge eventuelle nye forhold som utlendingen påberoper, og som kan gi grunnlag for asyl, for utlendingsmyndighetene før uttransportering kan skje. 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.»

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 forut-

setter 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. 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 ovenfor. En liknende bestemmelse finnes også i straffeprosessloven § 391 nr. 3, som fastsetter at en straffesak kan gjenåpnes til gunst for siktede når det opplyses om en ny omstendighet eller fremskaffes nytt bevis som synes egnet til å føre til frifinnelse eller avvisning eller til anvendelse av en mildere straffebestemmelse. Hvis vilkårene for gjenåpning ikke er oppfylt, kan kommisjonen uten nærmere behandling forkaste begjæringen.

Når departementet foreslår at det er *UNE* som skal avgjøre omgjøringsanmodninger, vil det imidlertid bli misvisende å formulere dette som at man *avviser* omgjøringsanmodninger. Dersom *UNE* først gjennomgår en omgjøringsanmodning og finner at det ikke er grunnlag for omgjøring, er realiteten at omgjøringsanmodningen er vurdert, men at det ikke er funnet grunnlag for å ta den til følge.

7.5 Beslutninger uten individualisert begrunnelse

Som redegjort for i avsnitt 7.4, følger det av både 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, da det fortsatt er det opprinnelige vedtaket som er bestemmende for partenes rettigheter og plikter, jf. forvaltningsloven § 2 a. De krav til begrunnelse mv. som etter forvaltningsloven § 25 gjelder for enkeltvedtak, herunder *UNEs* vedtak i selve klagesaken, 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 de tilfellene hvor omgjøringsanmodningene inneholder vesentlige nye opplysninger, eller hvor det foreligger vesentlige nye omstendigheter, er det gode grunner for at UNE bør videreføre en praksis med å treffe begrunnede avgjørelser selv om man kommer til at det ikke er grunn til å endre tidligere vedtak:

- Rettssikkerheten ivaretas best ved at det synliggjøres hvilke fakta og hvilke anførsler som er vurdert, og innholdet i de vurderingene som er foretatt.
- Både klagerens og publikums tillit til UNE kan bli påvirket av om det treffes begrunnede avgjørelser som synliggjør UNEs vurderinger. Dette øker også sannsynligheten for at utlendingen vil respektere UNEs avgjørelse.
- Også avgjørelser om ikke å omgjøre tidligere vedtak kan prøves for domstolene, og det kan i så fall være en fordel at avgjørelsen er begrunnet.
- Begrunnede avgjørelser kan bidra til å gjøre sakshistorikken mer oversiktlig (også for UNE selv).

Disse hensynene gjør seg normalt ikke gjeldende i de sakene hvor omgjøringsanmodningen åpenbart ikke kan føre frem. I 2012 behandlet UNE over 4000 omgjøringsanmodninger i asylsaker, og i et betydelig antall saker var det åpenbart ikke grunnlag for omgjøring. Departementet viser til at nesten halvparten av avgjørelsene ble truffet av sekretariatet. Dette betyr disse at sakene ikke bød på vesentlige tvilsspørsmål, og for øvrig falt inn under UNEs retningslinjer for når sekretariatet fatter vedtak (jf. omtale av disse i kapittel 3).

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 saks- gang i saken, gjengir hovedinnholdet i omgjøringsanmodningen og gir en kortfattet begrunnelse for hvorfor vedtaket i saken ikke blir omgjort. Følgende to avgjørelser kan tjene som eksempel:

Eks 1:

«Ved vedtak av xxx.2010 fra Utlendingsnemnda (UNE) fikk klageren endelig avslag på sin søknad om beskyttelse og opphold på humanitært grunnlag. Tidligere anmodning om omgjøring ble ikke tatt til følge ved UNEs beslutning av xxx.2012. UNE viser til nevnte vedtak og beslutning for tidligere sakshistorikk, rettsregler og begrunnelser.

Vedtaket ble xxx.2013 igjen anmodet omgjort av utlendingen selv. I anmodningen ble det blant annet anført at klageren hadde politiske og sosiale problemer i hjemlandet. Det ble i tillegg vist til hans vanskelige situasjon som asylsøker i Norge samt at hans advokat ikke hadde lyktes å fremme hans sak.

UNEs vurdering

Det er ikke grunnlag for å omgjøre det tidligere vedtaket. Saken står i det vesentlige i samme stilling som ved de tidligere avslagene, og det vises til begrunnelsene som er gitt der. Det bemerkes for øvrig at forhold knyttet til situasjonen som asylsøker i Norge vanligvis ikke tillegges vekt.

Det bemerkes videre at generelle sosiale og økonomiske problemer i tilknytning til mangel på bolig, arbeid og lignende i utgangspunktet ikke er forhold som i seg selv tilsier at det foreligger sterke menneskelige hensyn.

Det vises for øvrig til begrunnelsene i tidligere vedtak og beslutning, og dette svaret på omgjøringsanmodningen må ses i sammenheng med disse.

De fleste personer som ikke har lovlig opphold i Norge og som returnerer frivillig kan få tilbud om gradert reintegreringsstøtte.»

[Resten av avgjørelsen inneholder standardtekst om ordninger for retur støtte, utreiseplikt mv.]

Eks. 2:

«Saken ble endelig avgjort ved vedtak av xxx.2010 fra Utlendingsnemnda. Tidligere anmodning om omgjøring ble avslått ved UNEs beslutning av xxx.2011. UNE viser til ovennevnte vedtak og beslutning for tidligere sakshistorikk, rettsregler og begrunnelser.

Vedtaket ble xxx.2012 igjen anmodet omgjort av advokat xxx. Det ble samtidig bedt om utsatt iverksetting.

I anmodningen ble det blant annet anført at klageren har gitt troverdige opplysninger om sitt asylgrunnlag, som har blitt utdypet i sammenheng med tidligere omgjøringsanmodning. Advokat xxx viste til anførselene og opplysningene fremsatt av Norsk Organisasjon for Asylsøkere (NOAS) i nevnte anmodning om omgjøring. Videre ble det anført at UNE bør ta mer hensyn til den ustabile generelle sikkerhetssituasjonen i Eritrea.

UNEs vurdering

UNE finner ikke at det er grunnlag for å omgjøre vedtaket. Saken står etter UNEs vurdering i det vesentlige i samme stilling som ved de tidligere avslagene, og det vises til begrunnelsene som er gitt der.

Det sentrale ved søknad om asyl er beskyttelsesbehov i henhold til flyktningkonvensjonen artikkel 1 A og/eller utlendingsloven § 28. Ved UNEs tidligere vedtak ble søknad om beskyttelse avslått. Det har ikke fremkommet opplysninger som tilsier at klageren likevel har et beskyttelsesbehov. Etter UNEs vurdering foreligger det ikke omstendigheter som nevnt i lovens § 28 første ledd.

UNE mener at den generelle sikkerhetssituasjonen i Eritrea ikke tilsier at klageren ved tilbakevending til hjemlandet står i en reell fare for å bli utsatt for dødsstraff, tortur eller annen umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff. Det er heller ikke opplyst om individuelle forhold som tilsier en annen vurdering.

Når sterke menneskelige hensyn taler for det, eller når utlendingen har en særlig tilknytning til Norge, kan oppholdstillatelse gis etter lovens § 38 annet ledd. Basert på en konkret vurdering av omgjøringsanmodningen og sakens opplysninger for øvrig, er UNE kommet til at vilkåret ikke er oppfylt.

Det vises for øvrig til begrunnelsene i tidligere vedtak og beslutning, og dette svaret på omgjøringsanmodningen må ses i sammenheng med disse.»

[Resten av avgjørelsen inneholder standardtekst om ordninger for retur støtte, utreiseplikt mv.]

Selv om det er tydelig at det meste av teksten i eksemplene over 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 anmodningene 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 hjemmelsgrunnlaget, for å gi politisk legitimitet til UNEs praksis og for å gi forpliktende føringer om å forenkle saksbehandlingen.

Samtidig er det 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. For eksempel forekommer det tilfeller med endrede omstendigheter eller nye opplysninger som kan føre til usikkerhet hos søkeren eller støttespillere med tanke på om det er trygt å returnere, men hvor utlendingsmyndighetene har mer inngående eller oppdatert informasjon som viser at det åpenbart ikke foreligger noen fare. I så fall er det god grunn til å redegjøre for dette i avgjørelsen.

Den nærmere fastsettelse av hva som kan utgjøre «særlige grunner» må hovedsakelig skje gjennom praksis eller forskrift.

Departementet har for øvrig vurdert om den forenklete behandlingsformen som departementet foreslår (beslutning uten individualisert begrunnelse) skal anvendes også i andre saker enn der hvor det åpenbart ikke er grunnlag for

omgjøring, for eksempel i alle saker som ikke byr på tvil. I tråd med gjeldende praksis bør imidlertid UNE fortsatt treffe begrunnede avgjørelser i de tilfellene hvor omgjøringsanmodningen har et innhold som krever noe mer vurdering. Det vises til drøftelsen ovenfor om de hensyn som begrunner en slik praksis.

7.6 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, slik som ordningen er i ankeutvalget i Høyesterett

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.

7.7 Spørsmålet om organisering av klagesaksbehandlingen

I motsetning til i Sverige og Finland, har man ikke i norsk rett etablert en ordning med forvaltningsdomstoler. Som det fremgår ovenfor bemerket Klagesaksutvalget 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 kostnadskrevende 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. Det er verd å merke seg at den store majoriteten av sakene som avgjøres av den svenske Migrationsdomstolen, avgjøres med grunnlag i skriftlig 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 domstolsmo-

dell 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.

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 gjør i denne sammenheng oppmerksom på 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.

I dag forberedes som nevnt sakene 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. Det vises til at UDI har særlig spisskompetanse og erfaring – både når det gjelder rettsregler, landkunnskap og praksis – som verken utlendingen selv eller de fleste advokater vil kunne opparbeide. Departementet deler utvalgets bekymring for at sakene ofte vil bli dårligere opplyst gjennom en partsprosess. Det vises til det som er sitert fra Utvalgets utredning i avsnitt fem ovenfor.

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. En ordning med domstolsbehandling vil være et klart skritt i motsatt retning. Departementet anser for øvrig at UNE siden oppstarten i 2001 har opparbeidet en solid tillit som klageorgan i utlendingssaker.

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

modninger. 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. Norges folkerettslige forpliktelser innebærer at utlendingsmyndighetene, uansett form og organisering, må vurdere nye bevis og andre opplysninger som kommer inn før utsendelse finner sted. Dette for å sikre at ingen returneres til forfølgelse eller andre alvorlige overgrep, og for øvrig sikre ivaretagelsen av våre forpliktelser etter blant annet barnekonvensjonen. Det vises forøvrig til avsnitt 4.3, hvor det fremgår at det svenske Migrationsverket hvert år behandler et meget høyt antall henvendelser i saker som allerede er avgjort i Migrationsdomstolen.

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 omgjøringssspørsmålet, heller enn instansen som sist tok stilling til saken. Som det fremgår i drøftelsene i avsnitt 4, åpnes det 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.

8 Økonomiske og administrative konsekvenser

UNE behandlet i 2012 i overkant av 4000 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. 1000 saker.

Som det er redegjort for ovenfor, nøyer UNE seg allerede i dag med å gi 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 lenger tid å treffe avgjørelsene enn om innholdet var fullt ut standardisert.

Hvis man ut fra et utgangspunkt om at 25 prosent av sakene gjelder saker hvor det åpenbart ikke er grunnlag for omgjøring, legger til grunn at 20 prosent av avgjørelsene (ca. 800 saker i 2012) kan besvares med et standard svar, 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.

9 Merknader til de enkelte paragrafene

Til § 78:

Den foreslåtte bestemmelsen i nytt *fjerde ledd* slår fast at UNE i utgangspunktet ikke skal gi en individualisert begrunnelse i svar på omgjøringsanmodninger som åpenbart ikke kan føre frem. Beslutningen skal heller ikke inneholde annen individuelt utformet tekst ut over hva som er strengt nødvendig. En beslutning om ikke å ta en omgjøringsanmodning til følge er ikke et enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Følgelig gjelder ikke forvaltningslovens regler om begrunnelsesplikt for slike beslutninger. I dag gir likevel UNE en begrunnelse i de fleste av sine beslutninger om å nekte omgjøring, også i tilfeller hvor omgjøringsanmodningen åpenbart ikke kan føre frem. Det er også vanlig at UNE refererer tidligere saksangang, anmodningens innhold og lignende. Formålet med bestemmelsen er at dette skal skje i færre saker, noe som vil medføre redusert ressursbruk.

Bestemmelsen åpner imidlertid for at UNE også i tilfeller hvor omgjøringsanmodningen åpenbart ikke kan føre frem, kan velge å gi en individualisert begrunnelse dersom «særlige grunner» taler for det. Hvorvidt det foreligger «særlige grunner» beror på en skjønnsmessig vurdering. I de alminnelige motivene avsnitt 7.5 er det vist til utlendingsforskriften § 17-1 a om at det i saker som berører barn skal fremkomme hvilke vurderinger som har blitt foretatt av barns situasjon, med mindre det anses unødvendig. Dette prinsippet må legges til grunn også ved avgjørelse av omgjøringsanmodninger.

I visse tilfeller kan det videre være viktig for forståelsen for avgjørelsen hos utlendingen eller vedkommendes representant/støttespillere, at det gis en begrunnelse. For eksempel forekommer det tilfeller hvor det oppstår endrede omstendigheter eller fremkommer nye opplysninger som fører til en subjektiv frykt eller usikkerhet hos

søkeren med tanke på retur, men hvor utlendingsmyndighetene har mer inngående eller oppdatert informasjon som viser at det åpenbart ikke har skjedd noen endring av betydning for utlendings situasjon. I så fall er det god grunn til å redegjøre for dette i avgjørelsen.

Den nærmere fastsettelse av hva som kan utgjøre særlig grunner må skje gjennom praksis eller i forskrift, jf. § 78 sjuende ledd (åttende ledd etter lovforslaget). Det vises for øvrig til de alminnelige motivene avsnitt 7.5.

I tråd med gjeldende praksis er det gode grunner for at UNE fortsatt bør gi individualisert begrunnelse i svar på omgjøringsanmodninger hvor utfallet ikke er åpenbart. Det vises til merknadene om dette i de alminnelige motivene avsnitt 7.5.

I nytt *åttende ledd* gis det hjemmel for nærmere forskriftsregulering om formkrav til omgjøringsanmodninger, og om avvisning av omgjøringsanmodninger som ikke fyller slike formkrav. Det kan blant annet være aktuelt å forskriftsfeste enkelte av de krav UNE har nedfelt i sine retningslinjer, jf. omtalen av disse i avsnitt 3 (gjeldende rett). Bestemmelsen åpner også for nærmere forskriftsregulering om avvisning av omgjøringsanmodninger fra utlendinger som ikke har kjent oppholdssted. Det vises til de alminnelige motivene avsnitt 7.3.

Nåværende fjerde til sjetten ledd blir femte til sjuende ledd.

Justis- og beredskapsdepartementet

til rår:

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om endringer i utlendingsloven (behandling av omgjøringsanmodninger).

Vi HARALD, Norges Konge,

stadfester:

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i utlendingsloven (behandling av omgjøringsanmodninger) i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

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 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.



Tykk: AS O. Fredr. Arnesen. Juni 2013

241491