



DET KONGELIGE
JUSTIS- OG POLITIDEPARTEMENT

Ot.prp. nr. 19

(2000-2001)

Om lov om endringer i utlendingsloven

*Tilråding fra Justis- og politidepartementet av 17. november
2000, godkjent i statsråd samme dag.*

1 Innledning

I forbindelse med etableringen av Utlendingsnemnda fra 1. januar 2001, ble to nye paragrafer vedtatt i utlendingsloven, §§ 38 a og 38 b, ved lov av 30.04.2000 nr. 22. § 38 a tredje ledd er senere endret ved lov av 28.07.2000 nr. 75 ved at «Justisdepartementet» ble erstattet med «Kommunal- og regionaldepartementet». Det foreslås nå endringer i begge paragrafene. Hovedforslaget gjelder reglene for antall nemndmedlemmer (legmedlemmer) i den enkelte sak som behandles i nemnd. Det foreslås også at klagere ikke skal måtte anmode om å få møte personlig i nemnd, men at nemndleder vurderer dette i hver enkelt sak.

Etter de regler som tidligere er vedtatt, skal det være fire nemndmedlemmer og en nemndleder i saker som behandles i nemnd. I tillegg skal klagere som anmoder om det, kunne gis anledning til personlig fremmøte.

Den vedtatte behandlingsformen blir etter departementets oppfatning svært ressurskrevende, og unødig tung for å oppnå formålet med blant annet økt rettssikkerhet og tillit til de avgjørelser som treffes. Det har også vært et høyere antall asylsøknader det siste halvannet året enn hva som ble lagt til grunn da reglene for Utlendingsnemnda ble vedtatt. Økningen i søkertallet forsterker inntrykket av at deler av den behandlingsformen det er lagt opp til, ikke er den mest rasjonelle måten å løse oppgavene på. Ved opprettelsen av Utlendingsnemnda ble det ikke lagt spesiell vekt på målsetninger om saksbehandlingstid. Krav om kortere saksbehandlingstid og derved mer effektiv saksbehandling har i den senere tid fått økt fokus. De nevnte endringene foreslås på denne bakgrunn. Departementet vil understreke at forslagene ikke bryter med prinsippet om å innføre ei utlendingsnemnd som et uavhengig og domstolsliknende organ i klagesaker etter utlendingsloven, og at rettssikkerheten er godt ivaretatt også med de nye endringene.

Endringene gjør det nødvendig å gjøre endringer i noen av forslagene til forskriftsbestemmelser som ble fremlagt i vårt høringsbrev av 17. februar i år.

Forslagene til endringer ble sendt på høring sammen med flere forslag til forskriftsendringer ved departementets brev den 02.10.2000. Den 12.10.2000 ble det avholdt høringsmøte.

Forslaget om å endre § 38 a sjette ledd om å gi Utlendingsnemnda og Utlendingsdirektoratet søksmålskompetanse, ble ikke foreslått i høringsbrevet av 02.10.2000. Det har heller ikke vært på høring. Endringsforslaget innebærer først og fremst en hensiktsmessig teknisk justering.

Det er ellers besluttet at det skal foretas en evaluering av Utlendingsnemndas virksomhet i løpet av 2001. Evalueringen vil også omfatte bestemmelsen om at det som hovedregel skal gis adgang til personlig fremmøte i asylsaker.

2 Generelle merknader til forslagene til lovendringer

Etter de regler som tidligere er vedtatt, skal det være fire nemndmedlemmer og en nemndleder i saker som behandles i nemnd. I tillegg skal klagere som anmoder om det, kunne gis anledning til personlig fremmøte. I asylsaker skal adgang til personlig fremmøte som hovedregel gis.

2.1 § 38 a tredje ledd første punktum - rett til å foreslå nemndmedlemmer

§ 38 a tredje ledd første punktum lyder:

«Nemnda skal ha nemndmedlemmer oppnevnt av Kongen i statsråd etter forslag fra Justisdepartementet, Utenriksdepartementet, Den Norske Advokatforening/Norges Juristforbund og humanitære organisasjoner.»

I *høringsbrev av 02.10.2000* foreslo departementet at Den Norske Advokatforening skulle tas ut av § 38 a tredje ledd. Det ble vist til at Advokatforeningen i brev av 12.09.2000 har meddelt Justisdepartementet at hovedstyret i foreningen har truffet vedtak om ikke å ville medvirke i oppnevningen av nemndmedlemmer til Utlendingsnemnda. En del av begrunnelsen er at foreningen finner det prinsipielt uheldig at advokater oppnevnes som nemndmedlemmer og at en slik deltakelse normalt vil medføre at en er utelukket fra selv å prosedere saker for samme nemnd.

Høringsinstansenes syn:

Det kom ikke fram synspunkter på forslaget.

Departementet bemerker:

Forslaget opprettholdes.

2.2 § 38 a sjette ledd - søksmålskompetanse

§ 38 a sjette ledd lyder:

«Ved søksmål mot staten om lovmessigheten av Utlendingsnemndas vedtak etter loven her eller om erstatning som følge av slike vedtak, opptrer staten ved Utlendingsnemnda.»

Bestemmelsen ble gitt fordi det ansvarlige fagdepartementet (Kommunal- og regionaldepartementet) ikke har adgang til å instruere utlendingsnemnda og Utlendingsdirektoratet om lovtolking, skjønnsutøvelse eller avgjørelsen av enkeltsaker, jf § 38.

Det er imidlertid ikke sagt noe i lovbestemmelsen eller i forarbeidene om hva som skal gjelde for søksmål som retter seg mot vedtak fattet av Justisde-

partementet før 01.01.2001. Når ikke noe annet er bestemt i loven, er det etter praksis en klar hovedregel at det departementet saken hører inn under, skal oppføres som part. I saker som gjelder Justisdepartementets vedtak, vil det være Kommunal- og regionaldepartementet som må anses som part, idet dette departementet overtar ansvaret for utlendingsforvaltningen 1. januar 2001.

I Ot.prp. nr. 17 (1998-99) s. 86 er det vist til hva som følger av at Kommunal- og regionaldepartementet vil være ansvarlig for oppfølgingen av saker som bringes inn for et internasjonalt organ. De problemene som der er beskrevet vil gjelde tilsvarende i saker der departementet skal ha ansvaret for oppfølgingen i forhold til en norsk domstol.

Dersom Kommunal- og regionaldepartementet skulle opptre for staten i rettssaker som gjelder vedtak truffet før 01.01.2001, ville dette skape særskilte vansker dersom det under saken oppstår endrede forhold eller på annen måte fremkommer nye opplysninger. I saker som gjelder asyl eller utvisning, og hvor det skal foretas en vurdering etter utlendingsloven § 15, må retten også vurdere nye forhold som er av betydning for saken. Departementet vil på sin side ikke ha anledning til å foreta en fornyet vurdering av saken ut fra slike forhold, fordi det er Utlendingsnemnda som nå skal ta stilling til nye opplysninger og forhold i saken. Nemndas avgjørelse vil samtidig innebære at nemnda kan trekkes inn i saken som part, jf § 38 a sjette ledd.

Det bemerkes videre at dersom saksøker fremmer omgjøringsbegjæring overfor Utlendingsnemnda før søksmål reises, vil nemnda være rette saksøkt når det er tatt stilling til omgjøringsbegjæringen. Saksøker vil heller ikke ha noen rettslig interesse i å fremme søksmål som retter seg mot departementets vedtak etter at nemnda har fattet avgjørelse.

Det vil ha klare fordeler at Utlendingsnemnda skal opptre som part for staten. Utlendingsnemnda vil kunne omgjøre tidligere vedtak i saken og eventuelt inngå forlik. Videre vil nemnda også kunne foreta en fornyet vurdering av saken dersom det har oppstått endrede omstendigheter eller fremkommet nye opplysninger.

Selv om Utlendingsnemnda må representere staten i saker som den ikke selv har avgjort, kan ikke dette oppfattes som problematisk så lenge nemnda har kompetanse til å omgjøre departementets vedtak. Departementet kan ikke se at det på noen måte vil kunne være til ulempe for saksøker at Utlendingsnemnda opptrer for staten.

På denne bakgrunn har departementet kommet til at det bør gis en overgangsregel, og foreslår å tilføye et nytt annet punktum i § 38 a om at Utlendingsnemnda opptrer for staten når det foreligger søksmål om lovmessigheten av Justisdepartementets vedtak, dvs vedtak truffet før 01.01.2001.

Departementet går imidlertid ikke inn for å gjøre endringer i søksmålskompetansen når det gjelder søksmål mot staten med påstand om erstatning i saker som gjelder vedtak på utlendingsfeltet truffet før 01.01.2001. For det tilfellet at slikt søksmål skulle bli reist, synes det klart at departementet bør være søksmålspart. Det relevante vurderingstemaet for så vidt gjelder lovmessigheten av departementets vedtak, vil i disse tilfellene rette seg mot de omstendigheter som forelå på tidspunktet for vedtaket.

I forlengelsen av departementets forslag om å gi søksmålskompetanse til Utlendingsnemnda for vedtak truffet før 01.01.2001, foreslås også en endring

i søksmålskompetansen hva angår vedtak truffet av Utlendingsdirektoratet. Hittil har staten ved Justisdepartementet møtt som representant for staten dersom Utlendingsdirektoratets vedtak er gjenstand for søksmål. Utgangspunktet er at staten selv kan bestemme hvem som skal representere staten ved et søksmål, såkalt disposisjonsrett. Etter 01.01.2001 blir departementets instruksjonsmyndighet over Utlendingsdirektoratet begrenset tilsvarende som departementets instruksjonsmyndighet over Utlendingsnemnda, se om dette over.

På denne bakgrunn foreslår departementet å tilføye ett nytt tredje ledd om at Utlendingsdirektoratet opptrer på vegne av staten ved søksmål mot staten om lovmessigheten av Utlendingsdirektoratets vedtak etter utlendingsloven eller om erstatning som følge av slike vedtak. Dette synes å være en bedre løsning enn om Utlendingsnemnda skal opptre på vegne av staten i søksmål vedrørende vedtak truffet av Utlendingsdirektoratet. Siden Utlendingsnemnda skal opptre på vegne av staten ved søksmål om erstatning som følge av vedtak etter utlendingsloven, finner departementet det naturlig at Utlendingsdirektoratet opptrer på vegne av staten når det er reist søksmål mot staten om slik erstatning som følge av vedtak truffet av Utlendingsdirektoratet.

2.3 § 38 b første ledd

2.3.1 Reduksjon i antall nemndmedlemmer

§ 38 b første ledd lyder:

«I den enkelte sak deltar en leder og fire medlemmer, ett fra hver medlemsgruppe, jfr § 38 a tredje ledd, jfr likevel annet ledd i paragrafen her. Den enkelte nemnd kan behandle flere saker.»

I *høringsbrev av 02.10.2000* foreslo departementet å redusere antall nemndmedlemmer fra fire til to i den enkelte nemnd. Det ble blant annet vist til at en reduksjon fra fire til to nemndmedlemmer etter departementets vurdering ikke vil ha betydning for rettssikkerheten eller tilliten til nemnda. I alle saker som behandles i nemnd vil flertallet fortsatt bestå av nemndmedlemmer (legmedlemmer). Som det vil fremgå nedenfor, foreslo departementet at ett nemndmedlem i hver nemnd alltid vil være oppnevnt etter forslag fra en humanitær organisasjon. Dette burde sikre tilstrekkelig bredde i sammensetningen av den enkelte nemnd.

Det ble videre vist til at i Ot.prp. nr. 38 (1995-96) foreslo departementet ulike prosedyrer for behandling av sakene, blant annet to ulike sammensetninger av nemnda; ei ordinær nemnd med en leder og to nemndmedlemmer, og ei utvidet nemnd med to ledere og tre nemndmedlemmer for saker av prinsipiell betydning. Det har altså tidligere vært foreslått ei nemnd bestående av tre personer. Nemndmedlemmene skulle imidlertid i henhold til forslaget den gang, oppnevnes blant medlemmene av de alminnelige utvalg av lagrettemedlemmer og meddommere.

I Innst. O. nr. 24 (1996-97) uttalte Justiskomiteen at

«fleirtallet vil velja ei tredje løysing: Oppnemning etter forslag frå Justisdepartementet/Utanriksdepartementet og frå Den norske advokatforening/Juristforbundet/humanitære organisasjonar som arbeider

innafor området som gjeld asyl- og flyktningepolitikk. Oppnemninga skal skje av Kongen i statsråd, og samansetjinga skal vera slik at alle kategoriar er representerte.» (Ot.prp.nr. 17 (1998-99) s. 29 andre spalte).

I høringsbrevet ble det vist til at det var flere muligheter for å redusere antall nemndmedlemmer fra fire til to. Det ble foreslått at de fire hovedgruppene skulle beholdes, og at Norges Juristforbund alene skulle representere den ene hovedgruppen. De fire grupperingene som skulle foreslå nemndmedlemmer ville derfor være:

- Kommunal- og regionaldepartementet
- Utenriksdepartementet
- Norges Juristforbund
- Humanitære organisasjoner

I samme høringsbrev gav departementet uttrykk for to ulike alternativer for sammenslåing av hovedgruppene og uttrekk av nemndmedlemmer. Departementet falt ned på alternativet om at nemndmedlemmer oppnevnt etter forslag fra de fire gruppene som er nevnt i lovens § 38 a tredje ledd deles inn i to undergrupper bestående av Kommunal- og regionaldepartementet, Utenriksdepartementet og Norges Juristforbund i en gruppe og de humanitære organisasjonene i den andre gruppen. Den enkelte nemnd vil da bli satt med et medlem fra hver gruppe. Denne løsningen innebærer at et medlem oppnevnt etter forslag fra de humanitære organisasjonene skal møte hver gang, mens et medlem oppnevnt etter forslag fra en av de øvrige instansene skal møte hver tredje gang.

Hovedbegrunnelsen for å velge dette alternativet er at dette vil sikre en variert og bred sammensetning i den enkelte nemnd.

Høringsinstansenes syn:

Felles for de høringsinstansene som avga uttalelse var at forslaget kunne aksepteres dersom det alternativet departementet hadde foreslått, ble valgt. Betingelsen fra de fleste var imidlertid at de foreslåtte endringene i adgangen til personlig fremmøte ikke ble gjennomført.

NOAS, Mellomkirkelig råd, Kirkens Nødhjelp, Kristen Interkulturelt arbeid, Antirasistisk Senter, Norsk Folkehjelp, Flyktningrådet, Redd Barna og Amnesty International Norge avga følgende felles uttalelse:

«De frivillige, humanitære organisasjonene har lenge støttet arbeidet med å utvikle en ny ordning for behandling av klagesaker på utlendingsfeltet, og har spesifikt tatt til orde for en domstolsliknende, uavhengig, kollegial nemnd, først og fremst på grunn av rettssikkerhetsperspektivet. Det skulle derfor være unødvendig å si at vi betrakter opprettelsen av Utlendingsnemnda som en særdeles positiv utvikling innen dette området og likeledes at vi setter pris på departementets invitasjon til å delta i nemnda.»

»Konkret er vi bekymret for at reduksjonen av antallet nemndmedlemmer fra 4 til 2 vil innebære en reduksjon av den bredden av bakgrunner og perspektiver som skal sikre en forsvarlig behandling og diskusjon i den enkelte nemnd. Samtidig ser vi for oss muligheten for en ytterligere aksentuering av nemndlederens rolle internt i den enkelte nemnd. Vi ser her også for oss at man kan se på det bredere sammensatte koordineringsutvalgets funksjoner.

Departementet har nå foreslått en løsning som medfører at de frivillige, humanitære organisasjonene alltid vil være representert. Organisasjonene vil av hensyn til nemndas effektivitet ikke stille seg avvisende til departementets forslag. En slik endring vil dessuten ha de ønskede konsekvenser sett fra departementets ståsted.»

Den Norske Advokatforening gikk inn for den foreslåtte reduksjonen i antall nemndmedlemmer, selv om de mente at den opprinnelige ordningen var bedre. Begrunnelsen for at de kunne gå inn for endringen var imidlertid en annen enn departementets. Tilstrømmingen av asylsøkere burde ikke være et argument. Det var viktig å ta hensyn til dette når kapasiteten i nemnda vurderes, men rettssikkerheten måtte ikke påvirkes av dette. Det var viktig å ha fleksibilitet i nemnda. Erfaringen fra domstolsbehandling tilsa at rettssikkerheten ikke vil bli svekket av at nemndene består av 3 personer. Betingelsen for at Advokatforeningen skulle gå med på å redusere antall nemndmedlemmer, var at alternativet hvor de humanitære organisasjonene alltid er representert, ble valgt.

JussBuss uttalte at de var bekymret for en generell utvikling som innebærer en innsnevring av regelverket, og stadig færre rettigheter for utlendinger i Norge. De så ikke store problemer ved at antall nemndmedlemmer reduseres til to. De gikk inn for det foreslåtte alternativet.

Landsorganisasjonen i Norge (LO) har meddelt at de går inn for det foreslåtte alternativet.

MiRa Ressurssenter for innvandrere- og flyktningkvinner uttalte:

«den opprinnelige modellen ville i større utstrekning gi en rikere diskusjon om beslutningsgrunnlaget. Når vi nå må forholde oss til departementets nye forslag går vi inn for alternativ 2» (alternativet der de humanitære organisasjonene alltid er representert).

«Representanter fra de humanitære organisasjonene er særdeles viktige siden de ofte har konkret og praktisk erfaring i forhold til klagegruppen. De vil kunne bidra i diskusjonen med bredere innsikt i både de politiske og samfunnsmessige forhold i klagesaken.»

Departementet bemerker:

Forslaget opprettholdes. Forslaget sikrer en variert og bred sammensetning i den enkelte nemnd. Endringsforslaget vil ikke være i strid med de sentrale hensyn som lå bak beslutningen om å etablere Utlendingsnemnda som et uavhengig og domstolsliknende organ.

2.3.2 Koordineringsutvalget

§ 38 a fjerde ledd lyder:

«Nemnda skal ha et koordineringsutvalg med en leder og fire medlemmer, ett fra hver medlemsgruppe, jfr tredje ledd. De oppnevnes av departementet for fire år, fortrinnsvis blant dem som har erfaring med nemndarbeidet. Utvalget behandler spørsmål om alminnelige retningslinjer for nemndas arbeid m.v.»

Departementet foreslo ingen endringer i denne bestemmelsen i *høringsbrevet* av 02.10.2000 til tross for forslaget om at den enkelte nemnd skal settes sammen av to nemndmedlemmer i stedet for fire og en nemndleder. Verken

denne endringen eller andre grunner tilsier etter departementets mening at det bør gjøres endringer i den vedtatte sammensetningen av koordineringsutvalget. Det anses snarere som en fordel at koordineringsutvalget fortsatt skal ha den brede representasjonen som følger av de vedtatte bestemmelser.

Høringsinstansenes syn:

Det kom ikke fram synspunkter på dette i høringsmøtet 12.10.2000. NOAS mente imidlertid at koordineringsutvalget bør få en større og mer sentral rolle enn tiltenkt, blant annet slik at prinsipielle saker bør behandles i koordineringsutvalget.

Departementet bemerker:

Det gjøres ikke endringer i bestemmelsen. Koordineringsutvalget skal ha en koordinerende funksjon innad i nemnda. Utvalget skal behandle spørsmål om alminnelige retningslinjer for nemndas arbeid. En viktig oppgave vil være å overvåke hvorvidt vedtak truffet av ulike nemnder er i samsvar med hverandre. Det blir svært viktig at de ulike nemndene legger til grunn samme tolkning av regelverket og samme skjønnsutøvelse i sine vedtak. Utvalget skal også vurdere hvorvidt nemndledernes praksis er den samme når det gjelder beslutninger om behandlingsform og adgang til personlig fremmøte.

2.4 § 38 b tredje ledd - stemmelikhet

§ 38 b tredje ledd lyder:

«Nemnda bestemmer selv behandlingsformen. Saker som behandles etter første ledd, avgjøres ved flertallsvedtak, men ved stemmelikhet gjelder det resultat som er gunstigst for klageren.»

I *høringsbrevet av 02.10.2000* går departementet inn for at andre punktum endres, som en naturlig følge av den foreslåtte endring med hensyn til antall nemndmedlemmer i hver nemnd og uttalte i den forbindelse:

«I høringsbrevet av 17.2.2000 er det nevnt et praktisk eksempel på stemmelikhet i en nemnd bestående av fem personer: to stemmer for avslag på asyl og opphold på humanitært grunnlag, to for opphold på humanitært grunnlag og en for asyl. I slike tilfeller skal klageren ha opphold på humanitært grunnlag. Skal nemnda bestå av tre personer vil stemmetallet kunne bli 1-1-1: en for asyl, en for opphold på humanitært grunnlag og en for totalavslag. Etter den vedtatte bestemmelsen skal søkeren ha asyl siden dette er det gunstigste resultat for søkeren. Det er tvilsomt om man bør ha en slik regel i forhold til å regulere selve oppholdsgrunnlaget. Det er bare en av tre som har stemt for asyl. I en slik situasjon bør klageren selvsagt innvilges tillatelse til opphold i Norge, dvs det gunstigste resultat totalt sett for klageren, siden to har stemt for at vedkommende skal få bli. Det gjenstående spørsmålet er imidlertid hvilket grunnlag tillatelsen skal gis på. Departementet mener at selve grunnlaget for oppholdet ikke automatisk bør avgjøres ut fra at en person har stemt for asyl. I denne situasjonen bør det stemmes på tilsvarende måte som ved utvisning, dvs at det foretas en subsidiær avstemming over hvilket oppholdsgrunnlag klageren skal ha, og hvor det ikke er mulig å stemme for avslag, men bare for asyl

eller opphold på humanitært grunnlag. Den subsidiære avstemningen vil altså avgjøre om klageren skal innvilges asyl eller opphold på humanitært grunnlag.»

Det ble ikke antatt å være behov for slik subsidiær stemmegivning i andre tilfeller enn i asyl- og utvisningssaker. Avstemningsmåten i utvisningssakene fremgår ikke av utlendingsloven. Tilsvarende ble det foreslått en forskriftsendring om avstemningsmåten i asylsaker.

Høringsinstansenes syn:

Bortsett fra Den Norske Advokatforening hadde ingen synspunkter på forslaget. Advokatforeningen foreslo at nemndleder skal gis dobbel stemme i statusavgjørelser med mindre nemndlederen stemmer for avslag. I så fall burde det avholdes en ny avstemming. Begrunnelsen var at nemndleder har særskilt fagkunnskap og at det ofte var juridiske avgjørelser. Advokatforeningen mente at departementets forslag var greit, men at deres forslag vil være en bedre ordening som tar opp i seg hensynet til kontinuitet og likebehandling.

Departementet bemerker:

Forslaget opprettholdes. Departementet har tidligere vurdert om nemndleder skulle ha dobbel stemme, men da slik at nemndleders stemme alltid talte dobbelt. Forslaget fra Den Norske Advokatforening knytter nemndleders doble stemme til utfallet av stemmegivningen. Departementet går ikke inn for dette, idet det er betenkelig at en presumptiv sikring av likebehandling bare skal gjelde i en retning.

2.5 § 38 b fjerde ledd - adgangen til personlig frammøte

2.5.1 § 38 b fjerde ledd første punktum

§ 38 b fjerde ledd første punktum lyder:

«Klager som anmoder om det, kan gis adgang til å møte personlig og uttale seg i sak som behandles etter første ledd.»

I *høringsbrevet av 02.10.2000* foreslo departementet en endring i første punktum og skrev i den forbindelse:

«Endringen går ut på å ta ut «som anmoder om det». Begrunnelsen er at det i forhold til spørsmålet om personlig frammøte ikke bør være nødvendig for klager å anmode om dette. Vi legger til grunn at de fleste klagere vil ønske å møte personlig i nemnda. Etter den vedtatte bestemmelsen vil en klager som anmoder om personlig frammøte, kunne få adgang til det eller det kan besluttet at klager etter anmodning ikke skal gis adgang til personlig frammøte. Videre kan nemndleder beslutte at en klager som ikke har anmodet om det, likevel skal gis personlig frammøte. Vi ser det som lite hensiktsmessig at alle klagere skal måtte anmode om å få møte personlig. Endringsforslaget innebærer at nemndleder automatisk vurderer spørsmålet om personlig frammøte i forhold til hver enkelt sak som skal behandles i nemnd, uavhengig av om klager har anmodet om det eller ikke. Endringsforslaget innebærer ikke en realitetsendring i forhold til den vedtatte be-

stemmelsen, men snarere en «administrativ» forenkling for klageren og for Utlendingsnemnda.»

Høringsinstansenes syn:

Ingen av høringsinstansene hadde innvendinger mot forslaget. Utenriksdepartementet er enig i at det er lite hensiktsmessig at alle klagere skal måtte anmode om å få møte personlig. Departementet støtter derfor forslaget om at spørsmålet om personlig fremmøte automatisk skal vurderes i hver sak, uavhengig av om klager har anmodet om det.

Departementet bemerker:

Endringsforslaget opprettholdes. Endringen innebærer at nemndleder automatisk vurderer spørsmålet om personlig fremmøte i forhold til hver enkelt sak som skal behandles i nemnd. Endringen er en administrativ forenkling, og innebærer ikke en realitetsendring.

2.5.2 § 38 b fjerde ledd annet punktum

§ 38 b fjerde ledd annet punktum lyder:

«I asylsaker skal slik adgang som hovedregel gis.»

I *høringsbrevet av 02.10.2000* foreslo departementet at andre punktum går ut. Begrunnelsen for forslaget er behovet for større fleksibilitet i forhold til spørsmålet om personlig fremmøte. Departementet skrev i den forbindelse:

«Det bør i større grad åpnes for at det ved vurderingen av om personlig fremmøte skal gis, legges mer vekt på om personlig fremmøte av ulike årsaker vil kunne være av betydning for avgjørelsen av den enkelte sak. Det er ikke gitt at personlig fremmøte vil ha betydning for avgjørelsen av alle asylsaker. Samtidig vil det for enkelte sakstyper fortsatt fremstå som mer naturlig at personlig fremmøte bør gis. Endringsforslaget innebærer at nemndleder foretar en individuell vurdering av om personlig fremmøte skal tillates eller ikke.»

Høringsinstansenes syn:

De fleste høringsinstansene som uttalte seg, gikk imot forslaget om å fjerne annet punktum. Samtlige humanitære organisasjoner som hadde sagt seg villige til å foreslå nemndmedlemmer, påpekte at retten til personlig fremmøte i asylsaker var en vesentlig forutsetning for at de hadde støttet opprettelsen av Utlendingsnemnda.

Departementet bemerker:

Departementet opprettholder ikke forslaget i høringsbrevet i den form det var foreslått. Bakgrunnen er at departementet har kommet til at hensynet til deltakelse fra de humanitære organisasjonene tilsier at den opprinnelige ordningen med personlig fremmøte blir beholdt. Unntak vil bli gjort i forskriften for de tilfeller nemnda anser det som åpenbart at personlig frammmøte ikke vil ha betydning for saken. Dette kan gjelde saker der det ikke er uenighet eller tvil om faktum. Når den vedtatte bestemmelsen opprettholdes, inkluderer dette

også de føringer som ble gitt i Ot.prp. nr. 17 (1998-99) om i hvilke andre asylrelaterte saker det som hovedregel skal gis adgang til personlig fremmøte. Dette vil gjelde saker der Utlendingsdirektoratet har truffet vedtak om avslag på søknad om asyl når det heller ikke er gitt tillatelse etter lovens § 8 annet ledd, avslag på søknad om familiegjenforening fremmet fra riket av asylsøkers familiemedlem som ikke selv har søkt asyl og avslag på søknad om avledet flyktningstatus. Som hovedregel skal det også gis adgang til personlig fremmøte i saker der det er gitt avslag på status som flyktning for overføringsflyktning, når Utlendingsdirektoratet har tilbakekalt asyl og tillatelse etter lovens § 8 annet ledd, tillatelse til familiegjenforening som er gitt på grunnlag av søknad om asyl, og bosettingstillatelse når første gangs tillatelse er gitt etter lovens § 8 annet ledd på grunnlag av søknad om asyl.

I tillegg til å forskriftsfeste adgangen til personlig fremmøte i de nevnte sakstypene, mener departementet at det bør forskriftsfestes en hovedregel om adgang til personlig fremmøte i saker som gjelder utvisning av utlendinger som har barn, og hvor barnet eller barna fortsatt vil kunne bli boende i landet etter utvisning av utlendingen. Det forutsettes at saken er av en slik karakter at den skal behandles i nemnd, jfr. § 38 b første ledd, jfr. annet ledd. Ved vurderingen av om det skal gis adgang til personlig fremmøte må det legges vekt på om utlendingen har hatt kontakt av et visst omfang med barnet. Tilsvarende må det ved vurderingen av om det skal gis personlig fremmøte, legges vekt på om utlendingen sitter fengslet når saken skal behandles. I slike tilfeller vil det være mindre aktuelt å gi adgang til personlig fremmøte for klageren selv.

En opprettholdelse av den vedtatte bestemmelsen i § 38 b innebærer at det i asylsaker som hovedregel skal gis adgang til personlig fremmøte. I Ot.prp. nr. 17 (1998-99) er det ikke gitt særskilte føringer med hensyn til i hvilke tilfeller det kan være aktuelt å gjøre unntak fra hovedregelen om adgang til personlig fremmøte for asylsøkere. I saker der nemnda anser det som åpenbart at personlig fremmøte ikke vil ha betydning for avgjørelsen av saken, f.eks. saker der klagerens fremstilling av faktum er lagt til grunn eller der det ikke er tvil om faktum, mener departementet at det vil være aktuelt å gjøre unntak fra hovedregelen. Dette bør reguleres i forskrift.

3 Merknader til de enkelte bestemmelsene i lovforslaget

Til § 38 a tredje ledd første punktum:

Det vises til de generelle merknadene under pkt. 2.1.

Den Norske Advokatforening er tatt ut av *første punktum*.

Til § 38 a sjette ledd:

Det vises til de generelle merknadene under pkt. 2.2.

Det er tilføyd nytt annet og tredje punktum. I *annet punktum* gis Utlendingsnemnda søksmålskompetanse for vedtak truffet av Justisdepartementet før 1. januar 2001. I *tredje punktum* gis Utlendingsdirektoratet søksmålskompetanse for vedtak truffet av direktoratet etter 1. januar 2001 om lovmessigheten av vedtak etter utlendingsloven og erstatning som følge av slike vedtak.

Til § 38 b første ledd:

Det vises til de generelle merknadene under pkt. 2.3.

Av *første punktum* fremgår at i den enkelte sak deltar en nemndleder og to medlemmer. Videre er bestemmelsen endret ved at det er gitt et nytt *annet og tredje punktum* som regulerer hvordan uttrekket til nemndene skal skje. Ett medlem skal trekkes ut blant dem som er foreslått av Kommunal- og regionaldepartementet, Utenriksdepartementet og Norges Juristforbund, det andre medlemmet blant dem som er foreslått av de humanitære organisasjonene. *Annet punktum* blir nytt *fjerde punktum*.

Til § 38 b tredje ledd:

Det vises til de generelle merknadene under pkt. 2.4.

Det er ikke foreslått endringer i første punktum. I *andre punktum* er siste del av setningen strøket, slik at det går ut at det gunstigste resultatet for klageren skal gjelde ved stemmelikhet. Det vil bli regulert i utlendingsforskriften hvordan avstemmingen skal skje ved stemmelikhet.

Til § 38 b fjerde ledd:

Det vises til de generelle merknadene under pkt. 2.5.

Første punktum er endret slik at klager ikke behøver å anmode om personlig fremmøte.

4 Økonomiske og administrative konsekvenser

I Ot. prp. nr. 17 (1998-99) ble det lagt til grunn at nemnda skulle fatte vedtak i 6000 saker, hvorav 1400 saker skulle behandles i nemnd med personlig fremmøte og 4600 saker på annen måte. På grunn av økt asyltilstrømming ble forutsetningene endret i St.prp. nr. 1 (1999-2000). Her ble det lagt til grunn at nemnda skal treffe 7500 vedtak pr. år, hvorav 3000 vedtak i nemnd med personlig fremmøte. Disse forutsetningene ble videreført i budsjettet for år 2001. I tillegg ble det lagt til grunn at nemnda skal fatte vedtak i 400 saker i nemnd, men uten personlig fremmøte. De samme forutsetningene legges fortsatt til grunn i de reviderte beregningene.

De økonomiske og administrative konsekvensene av endringen i § 38 b første ledd blir omfattende. Kostnadene til godtgjørelse, reise og opphold for nemndmedlemmer blir redusert som følge av at antall nemndmedlemmer i den enkelte nemnd reduseres fra fire til to. Det blir også enklere å administrere et system med nemnder bestående av tre personer istedenfor fem.

Det legges fortsatt til grunn at den enkelte nemnd i etableringsåret (2001) i gjennomsnitt skal behandle to saker *med* personlig fremmøte pr. dag og fire saker *uten* personlig fremmøte pr. dag.

Forslaget til endring i § 38 a sjette ledd innebærer at arbeidsbelastningen med rettssaker flyttes fra en instans til to andre instanser.

Økonomiske konsekvenser

Ved å redusere antall nemndmedlemmer fra fire til to vil utgiftene til reise, opphold og godtgjørelse til nemndmedlemmer bli redusert med vel 11,2 millioner kroner.

Forslaget til endring av § 38 a sjette ledd gir ingen økonomiske konsekvenser.

Justis- og politidepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om lov om endringer i utlendingsloven.

Vi HARALD, Norges Konge,

s t a d f e s t e r:

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i utlendingsloven i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag til lov om endringer i lov 24. juni 1988 nr. 64 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven)

I

I lov 24. juni 1988 nr. 64 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven) gjøres følgende endringer:

§ 38 a tredje ledd første punktum skal lyde:

Nemnda skal ha nemndmedlemmer oppnevnt av Kongen i statsråd etter forslag fra Kommunal- og regionaldepartementet, *Utenriksdepartementet*, *Norges Juristforbund* og humanitære organisasjoner.

§ 38 a sjette ledd skal lyde:

Ved søksmål mot staten om lovmessigheten av Utlendingsnemndas vedtak etter loven her eller om erstatning som følge av slike vedtak, opptrer staten ved Utlendingsnemnda. *Ved søksmål mot staten om lovmessigheten av Justisdepartementets vedtak truffet etter loven her før 1. januar 2001, opptrer staten ved Utlendingsnemnda. Ved søksmål mot staten om lovmessigheten av Utlendingsdirektoratets vedtak truffet etter loven her etter 1. januar 2001 eller om erstatning som følge av slike vedtak, opptrer staten ved Utlendingsdirektoratet.*

§ 38 b første ledd skal lyde:

I den enkelte sak deltar en nemndleder og *to medlemmer*, jfr. likevel annet ledd. *Det ene medlemmet trekkes ut blant dem som er oppnevnt etter forslag fra Kommunal- og regionaldepartementet, Utenriksdepartementet og Norges Juristforbund. Det andre medlemmet trekkes ut blant dem som er oppnevnt etter forslag fra humanitære organisasjoner.* Den enkelte nemnd kan behandle flere saker.

§ 38 b tredje ledd andre punktum skal lyde:

Saker som behandles etter første ledd, avgjøres ved *flertallsvedtak*.

§ 38 b fjerde ledd skal lyde:

Klager kan gis adgang til å møte personlig og uttale seg i sak som behandles etter første ledd. I asylsaker skal slik adgang som hovedregel gis. Klagerens advokat eller en annen representant for klageren kan møte sammen med klageren. Også andre kan gis adgang til å møte og avgi uttalelse.

II

Loven trer i kraft 1. januar 2001.
