



STORTINGET

Innst. 416 S

(2024–2025)

Innstilling til Stortinget
fra kommunal- og forvaltningskomiteen

Dokument 8:254 S (2024–2025)

Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om Representantforslag fra stortingsrepresentantene Tobias Drevland Lund, Birgit Oline Kjerstad, Une Bastholm og Dag-Inge Ulstein om reform av UNE og en styrking av asylsøkeres rettigheter

Til Stortinget

Bakgrunn

I dokumentet fremmes følgende forslag:

- «1. Stortinget ber regjeringen fremme forslag om å innføre en topartsprosess i Utlendingsnemnda.
2. Stortinget ber regjeringen sikre flere nemndsmøter i UNE med personlig fremmøte.
3. Stortinget ber regjeringen gjeninnføre JD GI-02/2011 – Instruks om tolkinga av utlendingslova § 71 andre ledd tredje punktum – oppheving av innreiseforbod for faglærde i visse tilfelle.
4. Stortinget ber regjeringen komme med forslag om å endre 'vesentlige tvilsspørsmål' til 'tvilsspørsmål' i utlendingsloven § 78 og endre tilsvarende i utlendingsforskriften § 16-9 og § 16-11.
5. Stortinget ber regjeringen endre nåværende bokstav a i utlendingsforskriften § 16-9 første ledd til: 'det er tvil om klagerens forklaring om de faktiske forhold som kan ha avgjørende betydning for utfallet av saken, ikke legges til grunn, med mindre det er åpenbart at forklaringen ikke kan legges til grunn,'.
6. Stortinget ber regjeringen innføre en ny bokstav e i utlendingsforskriften § 16-9 første ledd som skal lyde: 'e. det er nye opplysninger som kan ha avgjøren-

de betydning for utfallet av saken, og som klageren ikke tidligere har fått forklart seg direkte og muntlig om.'.

7. Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget innen rimelig tid med et forslag til en ny engangsløsning for lengeværende asylsøkere uavhengig av alder, der de som har vært i Norge i mer enn fem år, gis mulighet til å søke.
8. Stortinget ber regjeringen sørge for at de som får midlertidige oppholdstillatelser, gis samme rettigheter til helsehjelp og arbeid som norske borgere.
9. Stortinget ber regjeringen sikre at lengeværende asylsøkere som ikke har fått opphold i Norge, sikres tilgang på helsetjenester, tannhelsetjenester og psykisk helsehjelp, og videre at det gis mulighet for å få arbeidstillatelse og studierett samt tilgang til kollektivtransport.
10. Stortinget ber regjeringen innføre en konkretisering i utlendingsforskriften som tydeliggjør når det skal anses at det foreligger sterke nok menneskelige hensyn og/eller tilknytning til riket for lengeværende asylsøkere.
11. Stortinget ber regjeringen fremme forslag om å lovfeste en foreldelsesfrist på 10 år for tilbakekall av oppholdstillatelse og statsborgerskap.
12. Stortinget ber regjeringen fremme forslag om å lovfeste en forholdsmessighetsvurdering i saker om tilbakekall av oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 63.
13. Stortinget ber regjeringen innføre en momentliste for hva som skal vurderes ved tilbakekall av oppholdstillatelse og statsborgerskap, hvor forhold som barnets beste, at uriktige opplysninger ble gitt som barn, og om personen har samarbeidet ved identitetsavklaring, skal tillegges vekt. Regjeringen

bes fremme eventuelle nødvendige forslag for å sikre dette.

14. Stortinget ber regjeringen innføre en saksbehandlingsfrist for forvaltningen i tilbakekallssaker, fortrinnsvis på 15 måneder.
15. Stortinget ber regjeringen sikre at det ikke åpnes sak om tilbakekall på for tynt grunnlag, ved å instruere Utlendingsdirektoratet om å heve terskelen for hva som skal til, samt utarbeide retningslinjer for denne vurderingen.»

Det vises til dokumentet for nærmere redegjørelse for forslagene.

Komiteens behandling

Justis- og beredskapsminister Astri Aas-Hansen har uttalt seg om forslaget i brev av 5. mai 2025. Statsrådets svar på forslag nr. 11, 13 og 15 er utarbeidet i samråd med arbeids- og inkluderingsminister Tonje Brenna, som har statsborgerregelverket som sitt ansvarsområde. Brevet følger som vedlegg til innstillingen.

Komiteen har invitert til skriftlige høringsinnspill i saken. Ingen skriftlige innspill er mottatt innen fristen. Sakens dokumenter er tilgjengelige på stortinget.no.

Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Lise Christoffersen, Anita Patel, Siri Gåsemyr Staalesen og Terje Sørvik, fra Høyre, Mudassar Kapur og Anne Kristine Linnestad, fra Senterpartiet, Heidi Greni og Kathrine Kleveland, fra Fremskrittspartiet, Per-Willy Amundsen og fung. leder Erlend Wiborg, fra Sosialistisk Venstreparti, Birgit Oline Kjerstad, og fra Rødt, Tobias Drevland Lund, viser til Dokument 8:254 S (2024–2025), Representantforslag fra stortingsrepresentantene Tobias Drevland Lund, Birgit Oline Kjerstad, Une Bastholm og Dag-Inge Ulstein om reform av UNE og en styrking av asylsøkeres rettigheter.

Komiteen viser til at det fremmes 15 ulike forslag i representantforslaget. Komiteen viser videre til statsrådets svarbrev av 5. mai 2025.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet mener at forslagene som ligger til grunn i representantforslaget, vil føre til en oppmyking av reglene. Disse medlemmer viser til Fremskrittspartiets merknader i Innst. 349 S (2024–2025), jf. Dokument 8:224 S (2024–2025). Disse medlemmer mener det er viktig å forenkle og forkorte prosessen i UNE for å redusere antall anke- og omgjøringsmulighe-

ter som bidrar til betydelig merarbeid, og ikke minst trening av utsendelser. Disse medlemmer viser til at flere av forslagene handler om å gi utvidede rettigheter til velferdstjenester for asylsøkere som venter på svar. Dette vil disse medlemmer advare sterkt mot, da dette kan føre til flere åpenbart grunnløse asylsøknader og også å gjøre det enda mer attraktivt å trenere prosessen.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti og Rødt viser til at Norge har blant de strengeste reglene for å innvilge asyl. Når asylsøkere opplever svært lang ventetid for å få behandlet sine saker, skjer det alvorlige ting med helsen. Når de faktisk ikke har mulighet til å kunne returnere på grunn av faktorer de selv ikke rår over, så mener disse medlemmer at grunnleggende humanitære menneskerettslige hensyn må telle sterkere enn de såkalte innvandringspolitiske hensynene. Disse medlemmer mener at mennesker er mennesker, og grunnleggende livsnødvendig helsehjelp skal ingen nektes.

Forslag 1 til 6

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre og Senterpartiet, viser til at spørsmålet om å organisere saksbehandlingen i UNE som en topartsprosess har vært drøftet i Stortinget flere ganger tidligere.

Flertallet viser til evalueringsrapporten fra konsulentfirmaet rhKnoff/professor Jan Fridthjof Bernt i 2003, i NOU 2010:12 Ny klageordning for utlendingssaker (Klagesaksutvalget). Utvalget anbefaler å ikke etablere en topartsprosess, og peker på at utlendingens rettssikkerhet er best ivaretatt gjennom dagens ordning, hvor sakene forberedes av et nøytralt fagsekretariat i UNE som er inndelt etter sakstyper og landområder.

Flertallet viser også til at saksbehandlingen i en domstol med topartsprosess vil være mer omstendelig og ressurskrevende enn dagens forvaltningsbehandling i UNE.

Flertallet er skeptiske til å gi særbehandling til enkelte grupper gjennom oppheving av innreiseforbud når de i utgangspunktet er utvist som følge av brudd på utlendingsloven.

Flertallet viser til at opphevelsen av instruks GI-02/2011 ga et enklere og mer oversiktlig regelverk, noe som igjen betyr mer effektiv saksbehandling og likebehandling.

Flertallet viser til at det er foretatt en rekke endringer de siste årene som styrker retten til nemndmøtebehandling, deriblant i saker hvor det foreligger en rettskraftig domstolsavgjørelse om at UNEs vedtak er ugyldig og at saken skal opp til ny vurdering.

Flertallet viser også til at retten til fritt rettsråd har blitt vesentlig styrket de siste årene i saker om utvisning av utlendinger med barn i Norge.

Flertallet påpeker at retten til personlig fremmøte i saker som behandles i UNEs stornemnd, er styrket med virkning fra 1. januar 2025.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti og Rødt mener at det i dag eksisterer en lang rekke utfordringer for realiseringen av asylsøkeres grunnleggende rettigheter. Disse medlemmer viser til de rettsprinsippene og rettssikkerhetsgarantiene som ligger til grunn for en rettsstat, og som skal gjelde for alle i møte med rettsapparatet og ulike deler av forvaltningen, herunder de mest sårbare i samfunnet. Disse medlemmer viser særlig til retten til en rettferdig rettergang, slik den følger av blant annet Den europeiske menneskerettskonvensjon artikkel 6.

Disse medlemmer viser til at Utlendingsnemnda (UNE) ble opprettet i 2001, som følge av et behov for et uavhengig organ som kunne behandle klager i utlendingssaker og statsborgersaker, for å ivareta rettssikkerheten til den enkelte i deres saker. Disse medlemmer viser til at UNEs rolle i praksis ikke har fungert etter denne intensjonen, all den tid den i en årrekke har vært gjenstand for kritikk om manglende rettssikkerhet.

Disse medlemmer viser særlig til at muligheten til kontradiksjon i UNE per i dag har betydelige begrensninger. I henhold til utlendingsloven skal det gjennomføres nemndmøter i saker der det foreligger såkalt «vesentlige tvilsspørsmål», det vil si at det er tvil om spørsmål som kan ha stor betydning for utfallet i den enkelte saken, og det er den enkelte beslutningstaker i UNE som avgjør om det skal holdes nemndmøter i den enkelte saken. Disse medlemmer mener praktiseringen av denne bestemmelsen i utlendingsloven og utlendingsforskriften gjør at terskelen for å avholde nemndmøter er unødvendig høy, og det foreslås derfor å endre «vesentlige tvilsspørsmål» til «tvilsspørsmål» i utlendingsloven § 78 og utlendingsforskriften § 16-9 og § 16-11. Disse medlemmer mener at en slik endring vil senke terskelen for å holde nemndmøter.

Disse medlemmer viser videre til at det også er mangelfull adgang til kontradiksjon når utlendingen eller advokaten ikke får innsyn i hvilke vurderingstemaer UNE mener er avgjørende i vedtaket, eller nemnda vurderer en del andre forhold enn det UDI har gjort, uten at utlendingen gis mulighet til å uttale seg om de nye vurderingene. Mangelen på kontradiksjon er ikke bare en svekkelse av rettssikkerheten for den enkelte, men medfører også at risikoen øker for at UNE fatter feil vedtak, som senere omgjøres i retten. Disse medlemmer mener derfor at det bør innføres en topartsprosess i UNE, slik at utlendingen får en reell mulighet til å imø-

tegå argumentasjonen og oppklare eventuelle misforståelser.

Disse medlemmer viser videre til at muligheten til å forklare seg muntlig gjennom personlig oppmøte eller eventuelt gjennom digitalt oppmøte der det er mulig, er en viktig del av den reelle muligheten til kontradiksjon. Et av formålene med opprettelsen av UNE var at flere skulle gis mulighet til å forklare seg muntlig under klagebehandlingen, og dermed kunne imøtegå UNEs anførsler, oppklare feil og misforståelser samt utdype og svare på spørsmål, slik at saken blir best mulig belyst. Disse medlemmer viser til at dette ikke er fulgt opp i praksis. De siste årene er det i godt under ti pst. av behandlede asylsaker blitt gitt mulighet til å få sakene behandlet i nemndmøte med personlig fremmøte. I henhold til UNEs årsrapport for 2023 ble kun 4,1 pst. av alle sakene UNE behandlet, det vil si 235 saker, avgjort i nemndmøter. I asylsaker ble fem pst. behandlet med personlig fremmøte. Disse medlemmer mener at UNE per i dag ikke opererer etter disse forannevnte grunnleggende rettslige prinsippene. Det innebærer en svekkelse av rettssikkerheten for den enkelte, og Norge som rettsstat.

Disse medlemmer viser til at svakhetene ved både saksbehandlingen og beslutningsformen i UNE kommer tydelig til syne når vedtak fattet i UNE prøves i domstolene. I 2022 tapte UNE nesten halvparten av sakene sine når de ble behandlet i domstolene. Nyere tall for 2023 viser at UNEs vedtak ble kjent ugyldige i nesten 35 pst. av sakene. Selv om dette er en reduksjon fra 2022, er det fremdeles urovekkende at et såpass høyt antall vedtak blir funnet ugyldige i ordinær domstolsbehandling. Det påpekes også at det er svært vanskelig for en asylsøker å få prøvd saken sin i domstolen, noe som også er påpekt i NOU 2020:5 Likheter for loven. For de aller, aller fleste er det bare en illusorisk mulighet å få prøvd vedtakene i domstolen. Det er verdt å legge merke til at under én pst. av utlendingsforvaltningens vedtak har blitt prøvd av retten de siste ti årene.

Disse medlemmer mener derfor at tiden er overmoden for en reform av Utlendingsnemnda, for å sikre bedre rettssikkerhet for den enkelte.

På denne bakgrunn fremmer disse medlemmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen fremme forslag om å innføre en topartsprosess i Utlendingsnemnda.»

«Stortinget ber regjeringen sikre flere nemndsmøter i UNE med personlig fremmøte.»

«Stortinget ber regjeringen gjeninnføre JD GI-02/2011 – Instruks om tolkinga av utlendingslova § 71 andre ledd tredje punktum – oppheving av innreiseforbod for faglærde i visse tilfelle.»

«Stortinget ber regjeringen komme med forslag om å endre 'vesentlige tvilsspørsmål' til 'tvilsspørsmål' i utlendingsloven § 78 og endre tilsvarende i utlendingsforskriften § 16-9 og § 16-11.»

«Stortinget ber regjeringen endre nåværende bokstav a i utlendingsforskriften § 16-9 første ledd til: 'det er tvil om klagerens forklaring om de faktiske forhold som kan ha avgjørende betydning for utfallet av saken, ikke legges til grunn, med mindre det er åpenbart at forklaringen ikke kan legges til grunn.'»

«Stortinget ber regjeringen innføre en ny bokstav e i utlendingsforskriften § 16-9 første ledd som skal lyde: 'e. det er nye opplysninger som kan ha avgjørende betydning for utfallet av saken, og som klageren ikke tidligere har fått forklart seg direkte og muntlig om.'»

Forslag 7 til 10

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre og Senterpartiet mener det er viktig at de som får avslag fordi de verken fyller vilkårene for beskyttelse (asyl) eller for annen type oppholdstillatelse, forlater landet. Flertallet mener det ikke bør åpnes for at personer som har fått avslag og oppholder seg ulovlig i Norge, likevel får oppholdstillatelse etter et gitt antall år, da det vil svekke tilliten til asylinstituttet.

Flertallet viser til at hovedregelen ved innvilgelse av midlertidige oppholdstillatelser (både beskyttelse/asyl og andre førstegangs oppholdstillatelser) er at varigheten på tillatelsen er minst ett år, og at utgangspunktet ved slike tillatelser er at full rett til helsehjelp og arbeid følger med.

Flertallet viser til at personer som oppholder seg ulovlig i Norge, har begrensede rettigheter. Flertallet mener det vil være galt å gi asylsøkere som har fått avslag og er forpliktet til å forlate Norge, rett til utdanning, arbeid og helsehjelp på lik linje med befolkningen ellers.

Flertallet mener det bør beholdes en skjønnsmessig bestemmelse slik som i dag, der ulike hensyn avveies og vektas i vurderingen av om det skal innvilges opphold på humanitært grunnlag.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet mener dagens regelverk ivaretar innvandringsregulerende hensyn, utlendingers rett til arbeid og helsehjelp på en god måte.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti og Rødt viser til at det finnes en liten gruppe mennesker i Norge som lever sitt liv i limbo; lengeværende asylsøkere som oppholder seg i Norge fordi de av ulike grunner ikke kan returnere til sine opprin-

nelsesland. De kan ikke jobbe, og de har ikke tilgang til helsetjenester, utdanning eller noen andre rettigheter. Dette er mennesker som av ulike årsaker har måttet flykte fra sine hjemland og søker beskyttelse her, men som likevel ikke får det. Noen blir ikke trodd, andre får ikke asyl og opphold i Norge fordi utlendingsforvaltningen mener at det er trygt nok for dem i hjemlandet. De kan ikke, av flere årsaker, reise tilbake til sine hjemland. Dette er land de har flyktet fra. De står bom fast og har livet sitt på tilsynelatende evig vent.

Disse medlemmer viser til at Norsk organisasjon for flyktninger og asylsøkere (NOAS) har gjort en gjennomgang som viser at landene de lengeværende asylsøkerne med endelig avslag kommer fra, enten er land i krigslignende/borgerkrigslignende situasjon eller land der menneskerettighetene i svært liten grad respekteres.

Disse medlemmer viser til at den forrige engangsløsningen, som kom under regjeringen Solberg i 2019, gjaldt for eldre asylsøkere. Søkere måtte ha minst 16 års botid i Norge og en sammenlagt botid og alder på minst 65 år. De måtte ikke være tidligere straffedømte. Engangsløsningen hadde gode intensjoner, men den traff kun noen få individer i en allerede liten gruppe mennesker. Det var ikke den brede ordningen mange hadde håpet på. Ifølge Utlendingsnemnda [UNE] hadde om lag 140 mennesker bedt UNE om en ny vurdering etter at søknadsfristen gikk ut 1. desember 2021. Justis- og beredskapsminister Emilie Mehl opplyste under spørretimen i Stortinget 23. november 2022 at kun 65 lengeværende har fått opphold etter denne bestemmelsen.

Disse medlemmer mener det er nødvendig med en ny engangsløsning for lengeværende asylsøkere uavhengig av alder, men der alle med en botid over fem år gis mulighet til å søke. Videre mener disse medlemmer at det er nødvendig med en konkretisering i utlendingsforskriften som tydeliggjør når det skal anses at det foreligger sterke nok menneskelige hensyn og/eller tilknytning til riket for denne gruppen. Dette kan ivaretas med et nytt ledd til dagens utlendingsforskrift § 8-7, som kan lyde: «Det skal gis oppholdstillatelse etter lovens § 38 til en utlending som tidligere har søkt beskyttelse (asyl) etter lovens § 28, selv om vilkårene i første ledd ikke er oppfylt, og som har en samlet oppholdstid i Norge på 10 år. Oppholdstillatelse kan likevel nektes gitt til en utlending som kan utvises etter lovens § 68 første ledd».

Disse medlemmer fremmer derfor følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen utrede og komme tilbake til Stortinget med en søkbar engangsløsning for lengeværende asylsøkere i saker hvor det har gått minst 5 år etter søknad om asyl, og søkeren fortsatt befinner seg i Norge. Etter søknad skal det gjøres ny vurdering av kla-

gers asylsak, om risikosituasjonen i hjemlandet er endret, og av 'sur place'-aktiviteter som kan ha medført endrede returforutsetninger. Engangsløsningen skal åpne for at det kan gis opphold etter utlendingsloven § 38 på grunnlag av sterke menneskelige hensyn. Lang botid i Norge skal særskilt vektlegges, selv om denne er opparbeidet ved ulovlig opphold, herunder tilknytning til riket gjennom familieliv, integrering, helsemessige forhold, o.l. Terskelen for å gi tillatelse etter § 38 skal være vesentlig lavere enn dagens terskel, men med begrensninger mot de som kan utvises etter utlendingsloven § 68 første ledd.»

«Stortinget ber regjeringen sørge for at de som får midlertidige oppholdstillatelser, gis samme rettigheter til helsehjelp og arbeid som norske borgere.»

«Stortinget ber regjeringen sikre at lengeværende asylsøkere som ikke har fått opphold i Norge, sikres tilgang på helsetjenester, tannhelsetjenester og psykisk helsehjelp, og videre at det gis mulighet for å få arbeidstillatelse og studierett samt tilgang til kollektivtransport.»

«Stortinget ber regjeringen innføre en konkretisering i utlendingsforskriften som tydeliggjør når det skal anses at det foreligger sterke nok menneskelige hensyn og/eller tilknytning til riket for lengeværende asylsøkere.»

Forslag 11 til 15

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre og Senterpartiet, mener det er viktig at norske myndigheter reagerer med tilbakekall av oppholdstillatelse og eventuell flyktningstatus dersom det viser seg at førstegangs tillatelse er gitt på grunnlag av uriktige opplysninger fra utlendingen selv. Flertallet peker på at dersom det ikke skjer en reaksjon i form av tilbakekall når vilkårene for tilbakekall er oppfylt, vil det svekke tilliten til systemet og gi signaler om at det ikke får konsekvenser å oppgi uriktige opplysninger til utlendingsmyndighetene.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet viser til at tilbakekallsaker normalt vil bli henlagt hvis forvaltningslovens krav til behandlingstid anses brutt, og at dette reduserer behovet for en foreldelsesfrist.

Disse medlemmer peker på en at foreldelsesfrist for tilbakekall av statsborgerskap vil føre til at en rekke personer vil få beholde det norske statsborgerskapet og norsk pass med uriktig identitet. Disse medlemmer understreker at dette er svært uheldig i seg selv, at det vil svekke notoriteten til norske pass, og kan få følger for Norges forhold til andre stater.

Disse medlemmer viser til at dersom det er grunnlag for tilbakekall av oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 63, vil det alltid bli vurdert om det kan gis en ny oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 38 på grunn av sterke menneskelige hensyn eller særlig tilknytning til riket.

Disse medlemmer viser til at en konsekvens av å innføre krav om forholdsmessighet i utlendingsloven § 63 er at man frasier seg muligheten til å reagere på misbruk når det er grunnlag for tilbakekall, dersom forholdsmessighetsvurderingen fører til at tillatelsen likevel ikke kalles tilbake. Disse medlemmer mener derfor denne vurderingen, som i dag, bør skje under utlendingsloven § 38, slik at dersom det gis en ny tillatelse etter denne bestemmelsen, vil det komme en reell reaksjon ved at botiden for permanent opphold i praksis begynner å løpe på nytt.

Disse medlemmer viser til at det i dag er flere bestemmelser i utlendingsregelverket som peker på relevante hensyn når saker skal vurderes, og mener det er UDI og UNE som må vurdere hvilke individuelle forhold som gjør seg gjeldende, og hvilken vekt de ulike hensynene skal ha i den enkelte sak.

Disse medlemmer viser til den nylige rapporten fra Oslo Economics, gjennomført på oppdrag fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet, som omfatter en gjennomgang av vedtak fra tilbakekallsporteføljen til UDI og UNE i perioden januar 2020 til desember 2023 samt gjennomgang av relevante rettsavgjørelser i samme periode. Disse medlemmer mener behov for tiltak bør vurderes ut fra grunnlag av funnene og anbefalingene i rapporten.

Disse medlemmer viser til at forvaltningslovens krav til saksbehandlingstid «uten ugrunnet opphold» gjelder generelt for alle forvaltningsorganer, også utlendingsmyndighetene, og mener det ikke er ønskelig å gjeninnføre særlige regler om saksbehandlingsfrist i utlendingsregelverket.

Disse medlemmer viser til at det er UDI som konkret vurderer om det er tilstrekkelig grunn til å opprette en sak om tilbakekall, og at UDI selv opplyser at terskelen for å opprette tilbakekallssak nå er noe høyere enn tidligere.

Disse medlemmer viser til tildelingsbrevet til UDI for 2025, hvor det understrekes at de særlig skal rette innsatsen i tilbakekallsporteføljen mot saker hvor det er begått alvorlig kriminalitet, gitt grovt uriktige opplysninger eller hvor det er konkrete holdepunkter for aktiv bruk av mer enn én identitet, i saksporteføljer med pågående og systematisk misbruk, og i saker hvor det er oppgitt uriktig asylgrunnlag og det ikke er grunnlag for ny tillatelse. Det forventes i tildelingsbrevet at UDI gjør aktive prioriteringer innenfor tilbakekallsporteføljen for å ha god kontroll på porteføljen og sørge for at res-

sursene rettes mot saker hvor det er viktigst å reagere med tilbakekall.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti og Rødt viser til at tilbakekallssaker har vært en prioritert portefølje i utlendingsforvaltningen de siste årene. Grunnlaget for å åpne en slik sak er en mistanke om at det er gitt uriktige opplysninger som innebærer at den første tillatelsen er gitt på uriktig grunnlag. Det er ingen nedre terskel for hva slags informasjon eller tips som kan utløse en slik mistanke, og bekjentskap på Facebook kan være tilstrekkelig. Hvert år opprettes flere hundre tilbakekallssaker. Mange av disse sakene gjelder unge personer som kom til Norge alene som barn og har hatt store deler av oppveksten sin i Norge. Man kan til stadighet lese om godt integrerte personer som utgjør en ressurs i sitt nærmiljø, som blir kastet ut av landet fordi deres oppholdstillatelse eller statsborgerskap blir tilbakekalt.

Disse medlemmer viser til at det å miste oppholdstillatelsen for mange oppleves som svært vanskelig, og i flere tilfeller urimelig. Så lenge forvaltningen legger til grunn at det er gitt uriktige opplysninger da den opprinnelige tillatelsen ble gitt, gjøres det ingen reell vurdering av hvorvidt det er forholdsmessig at personen etter mange år mister tillatelsen. Det innebærer at forhold som lang botid og tilknytning til Norge, at personen var barn da de uriktige opplysningene ble gitt, eller at personen selv har oppklart saken sin og avklart identiteten sin i ettertid, ikke tillegges vekt. I statsborgerskapsakene er det innført en forholdsmessighetsvurdering. Likevel fremstår det som at lang botid i Norge ikke tillegges tilstrekkelig vekt i tråd med lovgivers intensjon.

Disse medlemmer viser til at tilbakekallssaker er ressurskrevende og fører til forlenget saksbehandlingstid i utlendingsmyndighetenes mange ansvarsområder. Det gjøres omfattende undersøkelser – fra Facebook-søk til husransaker og beslag – og saksbehandlingen går over flere år. Samtidig viser statistikk fra UDI at under halvparten av opprettede tilbakekallssaker ender med et vedtak om tilbakekall. Over halvparten av personene som får vedtak om tilbakekall, får deretter en ny oppholdstillatelse på et annet grunnlag. Disse medlemmer mener at man derfor kan stille spørsmål ved ressursbruken på dette feltet.

Disse medlemmer viser til at åpning av en tilbakekallsvurdering har store konsekvenser for personen det gjelder. I en betydelig andel saker har saksbehandlingstiden vært på over fem år. Med en pågående tilbakekallssak stilles også andre saker i bero. Det betyr at søknad om permanent opphold eller statsborgerskap ikke behandles, at reisebevis løper ut, og at familieinnvandringssøknader fra foreldre, barn eller ektefelle settes på vent.

Disse medlemmer viser til at Sivilombudet tidligere har rettet kritikk mot praksisen med berostillelse av familieinnvandringssaker, og uttalt at det er uakseptabelt og i strid med forvaltningsloven at saker stilles i bero på grunn av store restanser og lang liggetid i tilbakekallsporteføljen. Ifølge Sivilombudet utgjør lange behandlingstider i familieinnvandringssaker en risiko for brudd på retten til familieliv etter Den europeiske menneskerettskonvensjon artikkel 8. Mens undersøkelsene pågår, får den det gjelder, svært lite eller ingen informasjon om saken, herunder årsaken til at andre saker legges på vent. Informasjon om at det er åpnet en tilbakekallssak, kommer først med innkalling til intervju hos politiet. Det gis ingen rettshjelp i forbindelse med dette intervjuet. Først etter at personen har vært hos politiet og blir skriftlig varslet om tilbakekall, får vedkommande rettshjelp. Det gis da tre timer rettshjelp i forbindelse med varselet om tilbakekall og deretter én time ved klage på UDIs vedtak. Det kan stilles spørsmål ved om rettshjelpen ivaretar rettssikkerheten til personer i omfattende saker, hvor forvaltningen har brukt flere år på å forberede et vedtak om tilbakekall.

Disse medlemmer viser til at muligheten for tilbakekall fører til usikkerhet og frykt for fremtiden for de den berører, i tillegg til påkjenningen ved at andre viktige saker settes på vent. Psykisk belastning gjør at flere faller ut av arbeidsliv og studier. Flertallet av disse menneskene skal likevel fortsette å bo i Norge. Praksisen i tilbakekallsporteføljen truer dermed målsettinger om integrering og sysselsetting. Ifølge Norsk organisasjon for flyktninger og asylsøkere (NOAS) sin rapport om tilbakekall (2023) vurderes ikke hensynet til barnets beste når oppholdstillatelser tilbakekalles. Barn blir heller ikke hørt i forbindelse med saker om tilbakekall av statsborgerskap eller oppholdstillatelse. Dette kommer fram i rapporten «Barnets beste i familiegjenforeningsaker» utarbeidet av NOAS, der 25 saker som berører 43 barn, er grundig gjennomgått. Dette er i strid med kravene som stilles etter barnekonvensjonen og Grunnloven.

Disse medlemmer fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen fremme forslag om å lovfeste en foreldelsesfrist på 10 år for tilbakekall av oppholdstillatelse og statsborgerskap.»

«Stortinget ber regjeringen fremme forslag om å lovfeste en forholdsmessighetsvurdering i saker om tilbakekall av oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 63.»

«Stortinget ber regjeringen innføre en momentliste for hva som skal vurderes ved tilbakekall av oppholdstillatelse og statsborgerskap, hvor forhold som barnets beste, at uriktige opplysninger ble gitt som barn, og om personen har samarbeidet ved identitets-

avklaring, skal tillegges vekt. Regjeringen bes fremme eventuelle nødvendige forslag for å sikre dette.»

«Stortinget ber regjeringen innføre en saksbehandlingsfrist for forvaltningen i tilbakekallssaker, fortrinnsvis på 15 måneder.»

«Stortinget ber regjeringen sikre at det ikke åpnes sak om tilbakekall på for tynt grunnlag, ved å instruere Utlendingsdirektoratet om å heve terskelen for hva som skal til, samt utarbeide retningslinjer for denne vurderingen.»

Forslag fra mindretall

Forslag fra Sosialistisk Venstreparti og Rødt:

Forslag 1

Stortinget ber regjeringen fremme forslag om å innføre en topartsprosess i Utlendingsnemnda.

Forslag 2

Stortinget ber regjeringen sikre flere nemndsmøter i UNE med personlig fremmøte.

Forslag 3

Stortinget ber regjeringen gjeninnføre JD GI-02/2011 – Instruks om tolkinga av utlendingslova § 71 andre ledd tredje punktum – oppheving av innreiseforbod for faglærde i visse tilfelle.

Forslag 4

Stortinget ber regjeringen komme med forslag om å endre «vesentlige tvilsspørsmål» til «tvilsspørsmål» i utlendingsloven § 78 og endre tilsvarende i utlendingsforskriften § 16-9 og § 16-11.

Forslag 5

Stortinget ber regjeringen endre nåværende bokstav a i utlendingsforskriften § 16-9 første ledd til: «det er tvil om klagerens forklaring om de faktiske forhold som kan ha avgjørende betydning for utfallet av saken, ikke legges til grunn, med mindre det er åpenbart at forklaringen ikke kan legges til grunn.

Forslag 6

Stortinget ber regjeringen innføre en ny bokstav e i utlendingsforskriften § 16-9 første ledd som skal lyde: «e. det er nye opplysninger som kan ha avgjørende betydning for utfallet av saken, og som klageren ikke tidligere har fått forklart seg direkte og muntlig om.

Forslag 7

Stortinget ber regjeringen utrede og komme tilbake til Stortinget med en søkbar engangsløsning for lengeværende asylsøkere i saker hvor det har gått minst 5 år etter søknad om asyl, og søkeren fortsatt befinner seg i Norge. Etter søknad skal det gjøres ny vurdering av klagers asylsak, om risikosituasjonen i hjemlandet er endret, og av «sur place»-aktiviteter som kan ha medført endrede returforutsetninger. Engangsløsningen skal åpne for at det kan gis opphold etter utlendingsloven § 38 på grunnlag av sterke menneskelige hensyn. Lang botid i Norge skal særskilt vektlegges, selv om denne er opparbeidet ved ulovlig opphold, herunder tilknytning til riket gjennom familieliv, integrering, helsemessige forhold, o.l. Terskelen for å gi tillatelse etter § 38 skal være vesentlig lavere enn dagens terskel, men med begrensninger mot de som kan utvises etter utlendingsloven § 68 første ledd.

Forslag 8

Stortinget ber regjeringen sørge for at de som får midlertidige oppholdstillatelser, gis samme rettigheter til helsehjelp og arbeid som norske borgere.

Forslag 9

Stortinget ber regjeringen sikre at lengeværende asylsøkere som ikke har fått opphold i Norge, sikres tilgang på helsetjenester, tannhelsetjenester og psykisk helsehjelp, og videre at det gis mulighet for å få arbeidstillatelse og studierett samt tilgang til kollektivtransport.

Forslag 10

Stortinget ber regjeringen innføre en konkretisering i utlendingsforskriften som tydeliggjør når det skal anses at det foreligger sterke nok menneskelige hensyn og/eller tilknytning til riket for lengeværende asylsøkere.

Forslag 11

Stortinget ber regjeringen fremme forslag om å lovfeste en foreldelsesfrist på 10 år for tilbakekall av oppholdstillatelse og statsborgerskap.

Forslag 12

Stortinget ber regjeringen fremme forslag om å lovfeste en forholdsmessighetsvurdering i saker om tilbakekall av oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 63.

Forslag 13

Stortinget ber regjeringen innføre en momentliste for hva som skal vurderes ved tilbakekall av oppholdstillatelse og statsborgerskap, hvor forhold som barnets beste, at uriktige opplysninger ble gitt som barn, og om personen har samarbeidet ved identitetsavkla-

ring, skal tillegges vekt. Regjeringen bes fremme eventuelle nødvendige forslag for å sikre dette.

Forslag 14

Stortinget ber regjeringen innføre en saksbehandlingsfrist for forvaltningen i tilbakekallssaker, fortrinnsvis på 15 måneder.

Forslag 15

Stortinget ber regjeringen sikre at det ikke åpnes sak om tilbakekall på for tynt grunnlag, ved å instruere Utlendingsdirektoratet om å heve terskelen for hva som skal til, samt utarbeide retningslinjer for denne vurderingen.

Komiteens tilråding

Komiteens tilråding fremmes av medlemmene i komiteen fra Arbeiderpartiet, Høyre, Senterpartiet og Fremskrittspartiet.

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til dokumentet og rå Stortinget til å gjøre følgende

v e d t a k:

Dokument 8:254 S (2024–2025) – Representantforslag fra stortingsrepresentantene Tobias Drevland Lund, Birgit Oline Kjerstad, Une Bastholm og Dag-Inge Ulstein om reform av UNE og en styrking av asylsøkeres rettigheter – vedtas ikke.

Oslo, i kommunal- og forvaltningskomiteen, den 26. mai 2025

Erlend Wiborg

fung. leder

Anita Patel

ordfører



Justis- og beredskapsministeren

Stortinget - Kommunal- og forvaltningskomiteen
Stortinget
0026 OSLO

Deres ref.

Vår ref.
25/2850 - CHSC

Dato
05.05.2025

Dokument 8:254 S (2024–2025) Representantforslag om reform av UNE og en styrking av asylsøkeres rettigheter

Jeg viser til oversendelse 24. april i år fra Kommunal- og forvaltningskomiteen, vedlagt et representantforslag fra stortingsrepresentantene Tobias Drevland Lund, Birgit Oline Kjerstad, Une Bastholm og Dag-Inge Ulstein.

Det framsettes i alt 15 forslag. Forslagene og mine vurderinger av disse følger nedenfor i nummerert rekkefølge. Forslag 2, 4, 5 og 6 vurderes samlet, da jeg anser dem å gjelde samme tema (terskelen for nemndmøtebehandling og muntlig forklaring i nemndmøte). Jeg bemerker for øvrig at statsborgerregelverket hører under arbeids- og inkluderingsministerens ansvarsområde. Svarene på spørsmål nr. 11, 13 og 15 er derfor utarbeidet i samråd med arbeids- og inkluderingsministeren.

1. Stortinget ber regjeringen fremme forslag om å innføre en topartsprosess i Utlendingsnemnda

Spørsmålet om å innføre en topartsprosess i UNE har vært drøftet i Stortinget flere ganger tidligere, og det er fortsatt de samme svar og synspunkter som gjør seg gjeldende.

I dag er ordningen slik at klager i asylsaker og andre saker hvor UDI har truffet vedtak i førsteinstans, først behandles av UDI som vurderer om klagen inneholder nye opplysninger som gir grunn til omgjøring av vedtaket. Dersom dette ikke er tilfellet, oversender UDI saken til UNE med et følgebrev hvor de kort presenterer saken og ev. også gir en vurdering av nye opplysninger i saken siden vedtak ble truffet.

Etter dette har UDI ingen videre rolle i saken før denne er endelig avgjort av UNE. Det er bare utlendingen selv som er part i saken. Saksforberedelsen i UNE – forut for at vedtak

treffes av nemndleder eller i nemndmøte – forstås i utgangspunktet av UNEs sekretariat.

Det flere organisasjoner ønsker, er at prosessen i UNE organiseres mer som en topartsprosess, lik den vi har i domstolene. I praksis vil det bety at UDI opptrer som part for UNE, og at saken forberedes for vedtak gjennom en partsprosess mellom UDI og utlendingen, fremfor gjennom bruk av et organinternt sekretariat i UNE.

Spørsmålet om å organisere saksbehandlingen i UNE som en topartsprosess har vært vurdert tidligere, bl.a. i en evalueringsrapport fra konsulentfirmaet rhKnoff/professor Jan Fridthjof Bernt i 2003, i NOU 2010: 20 *Ny klageordning for utlendingssaker* (Klagesaksutvalget) og i Prop. 180 L (2012–2013). Ingen av disse utredningene anbefaler å etablere en topartsprosess. I dokumentene legges det til grunn at utlendingens rettsikkerhet er best ivaretatt gjennom dagens ordning, hvor sakene forberedes av et nøytralt fagsekretariat i UNE som er inndelt etter sakstyper og landområder. Dette gir saksbehandlerne svært god oversikt over praksis, landinformasjon og annen relevant kunnskap.

Dersom det i stedet skulle etableres en topartsprosess mellom UDIs apparat på den ene side, og utlendingen og vedkommendes mer eller mindre spesialiserte advokat på den annen side, har de tidligere vurderingene pekt på risikoen for at utlendingen og advokaten vil ha vesentlig dårligere forutsetninger for å finne fram til fakta og tidligere praksis enn det UNE som klageinstans har i dag. Klagesaksutvalget trakk også fram ressurs- og kostnadshensyn; en partsprosess forventes å bli mer ressurskrevende og kostbar enn dagens ordning.

Særdomstolsutvalget som fremla NOU 2017: 8 *Særdomstoler på nye områder? – Vurdering av nye domstolsordninger for foreldretvister, barnevernssaker og utlendingssaker* hadde ikke som del av sitt mandat å utrede en ny organisering av saksbehandlingen innenfor dagens UNE, og de har derfor heller ikke utredet muligheten for å organisere saksbehandlingen som en topartsprosess. Utvalget pekte bare helt kortfattet på noen hovedspørsmål. De avviste riktignok ikke at en formell topartsprosess kan være den beste løsningen, men viste samtidig til at en del av kritikken mot UNE på dette punkt har bygget på en unyansert oppfatning om hva en topartsprosess på dette området vil innebære. En innføring av topartsprosess i forvaltningsbehandlingen på UNEs område vil ikke bety at muntlig forklaring vil kunne benyttes i like stor grad som under hovedforhandlinger i domstolene. Utvalget viste til det høye antallet saker som avgjøres av UNE. Dette er også en av de vesentlige grunnene til at utvalget ikke anbefalte å erstatte UNE med en forvaltningsdomstol. Utvalget viste videre til at innføring av en partsprosess uansett vil kreve nærmere utredning av ressursbruk, administrasjon og kostnader.

Jeg mener etter dette at det ikke er tilstrekkelig grunnlag for å fremme forslag om å innføre en topartsprosess i UNE.

3. *Stortinget ber regjeringen gjeninnføre JD GI-02/2011 – Instruks om tolkinga av utlendingslova § 71 andre ledd tredje punktum – oppheving av innreiseforbod for faglærde i visse tilfelle*

I rundskriv GI-02/2011, som altså ble opphevet av Justis- og beredskapsdepartementet 9. februar 2023, hadde departementet instruert UDI om i visse tilfeller å oppheve innreiseforbudet for faglærte med et utvisningsvedtak. Instruksen gjaldt for personer som var kommet til Norge som asylsøkere, som var utvist på grunn av brudd på utlendingsloven, og som oppfylte vilkårene for oppholdstillatelse som faglært.

Bakgrunnen for at departementet opphevet den tidligere instruksjonen, var at det ikke ble funnet grunnlag for særbehandling av faglærte utlendinger, sammenlignet med f.eks. saker hvor utlendingen har familietilknytning gjennom ektefelle, samboer eller barn i Norge. Departementet fant heller ikke at det var noe arbeidskraftsmessig behov for særregler knyttet til faglærte utlendinger.

I brevet om opphevelse av instruksjonen ble det videre vist til at instruksjonen sjelden kom til anvendelse, men at den medførte mye arbeid for UDI. Opphevelse av instruksjonen hadde derfor til hensikt å skape et enklere og mer oversiktlig regelverk, noe som igjen ville legge grunnlag for mer effektiv saksbehandling og likebehandling.

Jeg kan ikke se at det nå foreligger endrede forhold som kan gi grunnlag for å gjeninnføre den tidligere instruksjonen. Forslagsstillerne har heller ikke gått konkret inn på dette i representantforslaget.

2. *Stortinget ber regjeringen sikre flere nemndsmøter i UNE med personlig fremmøte*
4. *Stortinget ber regjeringen komme med forslag om å endre «vesentlige tvilsspørsmål» til «tvilsspørsmål» i utlendingsloven § 78 og endre tilsvarende i utlendingsforskriften § 16-9 og § 16-11*
5. *Stortinget ber regjeringen endre nåværende bokstav a i utlendingsforskriften § 16-9 første ledd til: «det er tvil om klagerens forklaring om de faktiske forhold som kan ha avgjørende betydning for utfallet av saken, ikke legges til grunn, med mindre det er åpenbart at forklaringen ikke kan legges til grunn»*
6. *Stortinget ber regjeringen innføre en ny bokstav e i utlendingsforskriften § 16-9 første ledd som skal lyde: «e. det er nye opplysninger som kan ha avgjørende betydning for utfallet av saken, og som klageren ikke tidligere har fått forklart seg direkte og muntlig om»*

Forslag 2, 4, 5 og 6 fra forslagsstillerne anses alle å gjelde terskelen for nemndmøtebehandling og muntlig forklaring i nemndmøte. Jeg kommenterer derfor forslagene samlet her.

Statistikken fra UNEs årsrapport for 2024 viser at 3,3 % av UNEs saker ble behandlet i nemndmøte i 2024. I 2022 og 2023 var andelen henholdsvis 4,7 % og 4 % av alle saker. Av de sakene som ble behandlet i nemndmøte i 2024 (225 saker), ble 77 % (173 saker) behandlet med fremmøte, mens 23 % (52 saker) ble behandlet uten fremmøte.

Jeg vil innledningsvis minne om at asylsøkere forklarer seg muntlig under saksforberedelsene for førsteinstansen, før saken avgjøres av UDI.

Det er ulike hensyn som må veies mot hverandre når det gjelder spørsmål om avgjørelsesform og saksbehandling i UNE, herunder hensynet til tidsbruk, ressursbruk, rettssikkerhet og tillit. Jeg vil for ordens skyld gjøre oppmerksom på at ekstrakostnadene per nemndmøte uten personlig fremmøte, sammenlignet med om saken avgjøres av nemndleder uten nemndmøte, er 32 000 kr. Ekstrakostnadene per nemndmøte med personlig fremmøte er 65 000 kr.

Den løsningen man har valgt i lovgivningen er at det er saker hvor «det er tvil om spørsmål som kan ha avgjørende betydning for utfallet av saken» som skal behandles i nemndmøte, se utlendingsforskriften § 16-9. Begrepet «vesentlige tvilsspørsmål» (som er brukt i loven § 78 og utlendingsforskriften § 16-9) innebærer altså ikke at det må foreligge «vesentlig tvil», men at det må foreligge tvil om spørsmål som kan ha avgjørende betydning.

De siste årene har det blitt foretatt en rekke endringer som styrker retten til nemndmøtebehandling. Det gjelder bl.a. i følgende tilfeller:

- Saker hvor troverdighet knyttet til konvertering er et sentralt tema i saken, se utlendingsforskriften § 16-9 annet ledd.
- Saker om utvisning som er koblet til en sak om tilbakekall av statsborgerskap, se utlendingsforskriften § 16-9 tredje ledd.
- Saker hvor det foreligger en rettskraftig domstolsavgjørelse om at UNEs vedtak er ugyldig og saken skal opp til ny vurdering, se utlendingsforskriften § 16-9 fjerde ledd bokstav a. Det samme gjelder dersom UNE har blitt gjort kjent med en prejudisiell og rettskraftig avgjørelse fra en domstol som tilsier at UNEs avgjørelse kan være ugyldig, se utlendingsforskriften § 16-9 fjerde ledd bokstav b.
- Saker hvor Sivilombudet i en konkret sak har anmodet om en fornyet vurdering av avgjørelsen, se utlendingsforskriften § 16-9 fjerde ledd bokstav c.
- Saker hvor det vurderes utvisning av en forelder som har barn i Norge, se utlendingsforskriften § 16-9 femte ledd.

Med virkning fra 1. januar 2025 ble det også gitt regler som styrker retten til personlig fremmøte i saker som behandles i UNEs stornemnd.

Jeg viser for øvrig til at retten til fritt rettsråd har blitt vesentlig styrket de siste årene i saker om utvisning av utlendinger med barn i Norge, og i saker som behandles i UNEs stornemnd.

Jeg mener at det regelverket vi nå har gir en fornuftig og god balanse mellom de hensyn som skal avveies. For ordens skyld vil jeg gjøre oppmerksom på at den framstillingen som er gitt av rettssaksstatistikken i begrunnelsen for forslagene fra forslagsstillerne, ikke er oppdatert. UNE mottok 32 rettskraftige dommer i 2024. I disse sakene fikk UNE medhold i 28 (87,5 %) og saksøkeren i 4 (12,5 %). Tilsvarende tall for 2023 var 35 rettskraftige dommer, med medhold for staten i 23 saker (66 %) og saksøkeren i 12 (34 %).

For øvrig viser jeg til min vurdering av forslag 2 i representantforslag 224 S (2024–2025) fra Dag-Inge Ulstein Kjell Ingolf Ropstad, og Olaug Vervik Bollestad.

7. *Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget innen rimelig tid med et forslag til en ny engangsløsning for lengeværende asylsøkere uavhengig av alder, der de som har vært i Norge i mer enn fem år, gis mulighet til å søke*

Det er fullt forståelig at personer som har fått avslag på asylsøknaden, men som likevel ikke har returnert, er i en vanskelig livssituasjon. De har begrensede rettigheter i Norge og lever i en uforutsigbar situasjon.

Samtidig mener jeg det er viktig at de som får avslag fordi de verken fyller vilkårene for beskyttelse (asyl) eller for annen type oppholdstillatelse, forlater landet. Det handler om at lovlig fattede vedtak skal respekteres og etterleves av alle. Hvis vi skulle åpne for at de som har fått avslag og oppholder seg ulovlig i Norge, likevel får oppholdstillatelse etter et gitt antall år, ville det svekke tilliten til asylinstituttet. Jeg vil derfor fraråde at et slikt representantforslag vedtas.

8. *Stortinget ber regjeringen sørge for at de som får midlertidige oppholdstillatelser, gis samme rettigheter til helsehjelp og arbeid som norske borgere*

Det stemmer at en midlertidig oppholdstillatelse på mindre enn 12 måneder kan gi begrenset rett til helsehjelp, jf. forskrift om rett til helse- og omsorgstjenester til personer uten fast opphold i riket § 2. Det er derfor viktig for meg å understreke at hovedregelen ved innvilgelse av midlertidige oppholdstillatelser (både beskyttelse/asyl og andre førstegangs oppholdstillatelser) er at varigheten på tillatelsen er minst ett år, jf. utlendingsloven § 60 første ledd. Utgangspunktet ved slike tillatelser er at full rett til helsehjelp og arbeid følger med.

Et eksempel på når det gis oppholdstillatelse med kortere varighet enn ett år og dermed begrensede rettigheter, er i saker der det gis oppholdstillatelse på humanitært grunnlag etter unntaksregelen i utlendingsloven § 38, til tross for at det er tvil om utlendingens identitet. I slike tilfeller kan det fastsettes at tillatelsens varighet skal være kortere enn ett år, jf. femte ledd bokstav d. Hvis utlendingen så leverer inn identitetsdokumentasjon og søker om fornyelse, kan det gis en ny oppholdstillatelse med alminnelig varighet.

Etter min vurdering balanserer dagens regelverk sentrale hensyn på en god måte, ved at utlendingers rett til arbeid og helsehjelp ivaretas på den ene siden og veies opp mot innvandringsregulerende hensyn på den andre siden.

9. *Stortinget ber regjeringen sikre at lengeværende asylsøkere som ikke har fått opphold i Norge, sikres tilgang på helsetjenester, tannhelsetjenester og psykisk helsehjelp, og videre at det gis mulighet for å få arbeidstillatelse og studierett samt tilgang til kollektivtransport*

Jeg viser til min vurdering av forslag 7 over, hvor det framgår at personer som oppholder seg ulovlig i Norge har begrensede rettigheter. Siden asylsøkere som har fått avslag er forpliktet til å forlate Norge, ville det gi feil signaler dersom de fikk rett til utdanning, arbeid og helsehjelp på lik linje med befolkningen for øvrig. Det ville undergrave legitimiteten til asylinstituttet, og heller ikke motivere til retur.

I henhold til forskrift om rett til helse- og omsorgstjenester til personer uten fast opphold i riket § 3 flg., har alle som befinner seg i Norge – også de som er her uten lovlig

opphold – krav på enkelte typer helsehjelp. Det gjelder bl.a. øyeblikkelig og annen helt nødvendig helsehjelp som ikke kan vente, samt helsehjelp i forbindelse med fødsel eller abort. Barn under 18 år har utvidet rett til helsehjelp hos lege og på sykehus.

10. Stortinget ber regjeringen innføre en konkretisering i utlendingsforskriften som tydeliggjør når det skal anses at det foreligger sterke nok menneskelige hensyn og/eller tilknytning til riket for lengeværende asylsøkere

Utlendingsloven § 38 om oppholdstillatelse på grunn av sterke menneskelige hensyn eller særlig tilknytning til riket (humanitært grunnlag), har sin største praktiske betydning i saker der vilkårene for beskyttelse *ikke* er oppfylt, men hvor humanitære hensyn likevel står sentralt. I vurderingen av om vilkårene for slik tillatelse er oppfylt, skal det foretas en skjønnsmessig avveining av ulike hensyn, både de som taler for oppholdstillatelse (sterke menneskelige hensyn, tilknytning til Norge), og de som taler mot (innvandringsregulerende hensyn).

Gjennom forvaltningspraksis, men også rettspraksis er det utviklet enkelte terskler og veiledning for hva som skal til for å oppnå tillatelse på humanitært grunnlag. Jeg mener det fortsatt bør være slik, og at bestemmelsen ikke skal angi en stram grense som binder utfallet i den ene eller andre retningen. Vi bør beholde en skjønnsmessig bestemmelse slik som i dag, der ulike hensyn avveies og vektes i vurderingen av om det skal innvilges opphold på humanitært grunnlag.

11. Stortinget ber regjeringen fremme forslag om å lovfeste en foreldelsesfrist på 10 år for tilbakekall av oppholdstillatelse og statsborgerskap

Jeg bemerker innledningsvis at det er viktig at norske myndigheter reagerer med tilbakekall av oppholdstillatelse og ev. flyktningsstatus dersom det viser seg at førstegangs tillatelse er gitt på grunnlag av uriktige opplysninger fra utlendingen selv om f.eks. identitet, nasjonalitet eller asylgrunnlag – for å signalisere at norske myndigheter ikke godtar misbruk av asylinstituttet. Dersom det ikke skjer en reaksjon i form av tilbakekall når vilkårene for tilbakekall er oppfylt, vil det kunne svekke tilliten til systemet og gi uheldige og uønskede signaler om at det ikke er noe å frykte ved å oppgi uriktige opplysninger til utlendingsmyndighetene.

Jeg bemerker også at det ikke er første gang det framsettes forslag om foreldelsesfrist i tilbakekallssaker. Stortinget stemte imot å innføre foreldelsesfrist i statsborgerskapssaker i april 2022. I utgangspunktet er det desto mindre grunn til å ha en slik frist ved tilbakekall etter utlendingsloven, fordi botiden da normalt er kortere enn i statsborgerskapssakene. Jeg viser også til at det tidligere har blitt fremmet representantforslag om bl.a. foreldelsesfrist i tilbakekallssaker (se dok. 8: 77 S (2023–2024)), som ikke fikk tilslutning i Stortinget.

Arbeids- og inkluderingsministeren og jeg oppfatter det slik at fristen på 10 år er ment å skulle regnes fra tidspunktet for utlendingens ankomst til Norge. En absolutt foreldelsesfrist, f.eks. på 10 år, kan forhindre tilbakekall i alvorlige saker. Det er ikke ønskelig. I praksis vil det nødvendigvis ofte ta noe tid før det avdekkes om det er grunnlag for å opprette tilbakekallssak, typisk gjennom ny informasjon eller tips. Forvaltningsloven § 11 a setter en grense for hvor lang saksbehandlingstiden kan være; saker skal avgjøres «uten ugrunnet opphold». I praksis vil tilbakekallssaker normalt bli

henlagt hvis forvaltningslovens krav til behandlingstid anses brutt. Dette reduserer behovet for en foreldelsesfrist. På denne bakgrunn ser jeg det ikke som ønskelig å innføre en foreldelsesfrist for saker etter utlendingsloven § 63.

Når det gjelder tilbakekall av statsborgerskap, knytter hensyn som taler mot en foreldelsesfrist seg særlig til tilfeller dere søkere har gitt uriktige opplysninger om sin identitet til norske myndigheter. Det kan være at personer aktivt benytter ulike identiteter eller har gjort seg skyldig i grov kriminalitet. Det finnes også eksempler på at personer har hatt statsborgerskap med én identitet i Norge og statsborgerskap med en annen identitet i et annet land. Det finnes også personer som aktivt motarbeider avklaring av egen identitet og fastholder sin uriktige identitet overfor norske myndigheter. Norsk statsborgerskap gir rett til norsk pass, noe som innebærer at norske myndigheter går god for identiteten som framgår av passet. Det kan få følger for Norges forhold til andre stater om vi utsteder norske pass med uriktige opplysninger om identiteten til innehaveren. En foreldelsesfrist vil føre til at en rekke personer vil få beholde det norske statsborgerskapet og norsk pass med uriktig identitet. Dette er svært uheldig i seg selv, og det vil også svekke notoriteten til norske pass.

12. Stortinget ber regjeringen fremme forslag om å lovfeste en forholdsmessighetsvurdering i saker om tilbakekall av oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 63

Dersom det er grunnlag for tilbakekall av oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 63, vil det alltid bli vurdert om det kan gis en ny oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 38 på grunn av sterke menneskelige hensyn eller særlig tilknytning til riket. Under denne bestemmelsen vil alle individuelle forhold bli vurdert innenfor rammene av våre folkerettslige forpliktelser, herunder barnets beste, botid og tilknytning til Norge mv. Gitt utlendingslovens oppbygning er det viktigste at alle relevante forhold blir vurdert, og ikke under hvilken bestemmelse vurderingen skjer.

En konsekvens av å innføre krav om forholdsmessighet i utlendingsloven § 63, er at man frasier seg muligheten til å reagere på misbruk når det er grunnlag for tilbakekall, dersom forholdsmessighetsvurderingen fører til at tillatelsen likevel ikke kalles tilbake. Skjer denne vurderingen i stedet under utlendingsloven § 38, og det gis en ny tillatelse etter denne bestemmelsen, vil reaksjonen i praksis være at botiden for permanent opphold begynner å løpe på nytt – med andre ord en følbare reaksjon. Jeg mener dette er en god løsning.

13. Stortinget ber regjeringen innføre en momentliste for hva som skal vurderes ved tilbakekall av oppholdstillatelse og statsborgerskap, hvor forhold som barnets beste, at uriktige opplysninger ble gitt som barn, og om personen har samarbeidet ved identitetsavklaring, skal tillegges vekt. Regjeringen bes fremme eventuelle nødvendige forslag for å sikre dette

Vi har i dag flere bestemmelser i utlendingsregelverket som peker på relevante hensyn når saker skal vurderes. Utlendingsloven § 38 angir flere hensyn som skal vurderes når det er relevant, men oppregningen er ikke uttømmende. Utlendingsforskriften § 17-1 a angir på generelt grunnlag hva en begrunnelse i vedtak som berører barn skal inneholde. Bestemmelsen gjelder også i tilbakekallssaker. Forskriftens § 8-5 har en momentliste over relevante hensyn og vektningen av disse ved søknad om

oppholdstillatelse fra barn. UDI har dessuten utarbeidet et rundskriv om behandling av tilbakekallssaker, som viser til bestemmelsen i utlendingsforskriften § 8-5.

Verken Stortinget eller Justis- og beredskapsdepartementet har utarbeidet en egen momentliste for hvilke hensyn som er relevante å legge vekt på i saker om tilbakekall etter utlendingsloven § 63. Slik bør det etter min mening også være. Lov- eller forskriftsfesting av en slik liste vil uansett aldri kunne bli uttømmende. Det er UDI og UNE som må vurdere hvilke individuelle forhold som gjør seg gjeldende, og hvilken vekt de ulike hensynene skal ha i den enkelte sak.

Stortinget vedtok i 2019 å lovfeste at det i statsborgerloven skal foretas en forholdsmessighetsvurdering ved tilbakekall av statsborgerskap. I forarbeidene er det beskrevet forholdsvis detaljert hvilke momenter som skal vurderes ved spørsmål om tilbakekall av statsborgerskap. Det er videre presisert at listen med momenter ikke er uttømmende. I alle saker skal det foretas en avveining av alle relevante hensyn med utgangspunkt i forholdets alvor og personens tilknytning til riket (se Prop. 141 L (2018–2019), punkt 8.2.3).

Oslo Economics har på oppdrag fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet utredet hvilken effekt endringene i regelverket for tilbakekall av statsborgerskap har hatt på praksis for tilbakekall av statsborgerskap. Utredningen omfatter en gjennomgang av vedtak fra tilbakekallsporteføljen til UDI og UNE i perioden januar 2020 til desember 2023, samt gjennomgang av relevante rettsavgjørelser i samme periode. Utkastet til endelig rapport er nylig levert, og arbeids- og inkluderingsministeren vil vurdere om det er behov for tiltak på grunnlag av funnene og anbefalingene i rapporten.

14. Stortinget ber regjeringen innføre en saksbehandlingsfrist for forvaltningen i tilbakekallssaker, fortrinnsvis på 15 måneder

Vi har tidligere hatt bestemmelser om saksbehandlingsfrister i utlendingsregelverket. Fra 2002 gjaldt det en 15-månedersfrist for søknader om beskyttelse i UDI. Fra 2013 ble bestemmelsen utvidet til også å gjelde UNE, dersom klagesaker fra utlendinger med barn ikke var avgjort innen 15 måneder. Disse bestemmelsene ble opphevet i 2016.

Å innføre en bestemt tidsfrist for saksbehandling i én eller flere porteføljer er problematisk. Etter historisk høye asylankomster de siste årene står UDI nå i en situasjon med lange saksbehandlingstider og store restanser i flere sakstyper. Forvaltningslovens krav til saksbehandlingstid («uten ugrunnet opphold») gjelder generelt for alle forvaltningsorganer, også utlendingsmyndighetene. Etter omstendighetene mener jeg at det ikke er ønskelig å gjeninnføre særlige regler om saksbehandlingsfrist i utlendingsregelverket.

For øvrig vil de uheldige konsekvensene av en saksbehandlingsfrist på 15 måneder være de samme som jeg har pekt på under forslag 11.

15. Stortinget ber regjeringen sikre at det ikke åpnes sak om tilbakekall på for tynt grunnlag, ved å instruere Utlendingsdirektoratet om å heve terskelen for hva som skal til, samt utarbeide retningslinjer for denne vurderingen

Verken arbeids- og inkluderingsministeren, de respektive departementer eller jeg er kjent med hva som foreligger av opplysninger i enkeltsaker. Det mest hensiktsmessige er derfor at det er UDI som konkret vurderer om det er tilstrekkelig grunn til å opprette en sak om tilbakekall, dvs. om nye opplysninger eller funn rent bevismessig gir grunn til det. UDI har for øvrig selv opplyst at terskelen for å opprette tilbakekallssak nå er noe høyere enn tidligere.

Jeg nevner ellers at UDI iht. tildelingsbrevet for 2025 særlig skal rette innsatsen i tilbakekallsporteføljen mot saker hvor det er begått alvorlig kriminalitet, gitt grovt uriktige opplysninger (f.eks. om nasjonalitet) eller hvor det er konkrete holdepunkter for aktiv bruk av mer enn én identitet, saksporteføljer med pågående og systematisk misbruk, samt saker hvor det er oppgitt uriktig asylgrunnlag og det ikke er grunnlag for ny tillatelse. Det framgår videre at UDI forventes å gjøre aktive prioriteringer innenfor tilbakekallsporteføljen for å ha god kontroll på porteføljen og sørge for at ressursene rettes mot saker hvor det er viktigst å reagere med tilbakekall.

Med hilsen

Astri Aas-Hansen

Dokumentet er elektronisk godkjent og sendes uten signatur

