



STORTINGET

Representantforslag 254 S

(2024–2025)

fra stortingsrepresentantene Tobias Drevland Lund, Birgit Oline Kjerstad,
Une Bastholm og Dag-Inge Ulstein

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

Til Stortinget

Bakgrunn

Reform av UNE

Utlendingsnemnda (UNE) ble i 2001 opprettet fordi det var et behov for et uavhengig organ som kunne behandle klager i utlendingssaker og statsborgersaker, for å ivareta rettssikkerheten til den enkelte i enkeltsaker. UNE er et uavhengig domstolslignende organ som behandler klager på vedtak fattet av Utlendingsdirektoratet. Tanken var i utgangspunktet god og sikkert velmenende, men i praksis har UNEs rolle ikke fungert slik, og den har i mange år vært gjenstand for kritikk om manglende rettssikkerhet.

Det er en rekke rettsprinsipper som ligger til grunn for en rettsstat, og som vi som borgerne tar for gitt at følges i domstolene. Et slikt rettsprinsipp er muligheten til kontradiksjon, som er et helt grunnleggende prinsipp i en sivilprosess, og som følger av artikkel 6 i Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen om rettferdig rettergang. Muligheten til kontradiksjon vil si at retten ikke skal avgjøre en sak uten at partene har hatt muligheten til å imøtegå motpartens fremstilling av saken.

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. Forslagsstillerne 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. Forslagsstillerne mener at en slik endring vil senke terskelen for å holde nemndmøter.

Det er også mangel på kontradiksjon når utlendingen og advokaten ikke får innsyn i hvilke vurderingstemaer UNE mener er avgjørende i vedtaket, og vurderer en del andre forhold enn UDI gjør, 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. Forslagsstillerne mener det må innføres en topartsprosess i UNE, slik at utlendingen får en reell mulighet til å imøtegå argumentasjonen og oppklare eventuelle misforståelser.

Et annet viktig rettsprinsipp er muligheten til å forklare seg muntlig gjennom personlig oppmøte eller eventuelt gjennom digitalt oppmøte der det er mulig. 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 besvare spørsmål, slik at saken blir best mulig belyst. Dessverre så viser det seg at dette ikke er fulgt opp i praksis, og de siste årene har godt under ti pst. av behandlede asylsaker fått 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.

UNE opererer dessverre ikke etter disse grunnleggende prinsippene, noe som svekker rettssikkerheten for den enkelte og svekker rettsstaten Norge.

Svakhetene ved både saksbehandling 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 Likhet for loven. Lov om støtte til rettshjelp (rettshjelpsloven), der det står:

«De private partene i utlendingssaker har gjerne dårlig økonomi, slik at de ikke selv vil sørge for at tvilsomme saker føres for domstolene. Rettshjelp i prinsippelle saker er dermed nødvendig for å sikre at domstolene har mulighet til å føre kontroll med lovligheten av utlendingsforvaltningens praksis».

Som også rundskrivet til lov om fri rettshjelp stadfester, føres en meget restriktiv praksis for å gi fri sakførsel i utlendingssaker. For de aller, aller fleste er det derfor bare en illusorisk mulighet å få prøvd vedtakene i domstolen. Det er her verdt å legge merke til at under én pst. av utlendingsforvaltningens vedtak har blitt prøvd av retten de siste ti årene.

Forslagsstillerne mener at tiden er overmoden for en reform av Utlendingsnemnda.

Engangsløsning og rettssikkerhet for lengeværende asylsøkere

Det er en liten gruppe mennesker i Norge som lever sine liv i limbo: lengeværende asylsøkere som oppholder seg i Norge fordi de av ulike grunner ikke kan returnere til sine opprinnelsesland. 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 søke 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 livene sine på tilsynelatende evig vent.

En gjennomgang organisasjonen Norsk organisasjon for flyktninger og asylsøkere (NOAS) har gjort, 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.

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.

Forslagsstillerne 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 forlagsstillerne 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».

Tilbakekall

De siste årene har tilbakekallssaker vært en prioritert portefølje i utlendingsforvaltningen. 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. For mange oppleves det å miste oppholdstillatelsen sin 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 statsborgerskapssakene er det innført en forholdsmessighetsvurdering. Likevel fremstår det som at lang botid i Norge ikke tillegges tilstrekkelig vekt i tråd med lovgivers intensjon.

Tilbakekallssakene 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. Man kan derfor stille spørsmål ved ressursbruken på dette feltet.

At det åpnes tilbakekallsvurdering, har store konsekvenser for personen det gjelder. I en betydelig andel saker har saksbehandlingstiden vært på over fem år. Med pågående tilbakekallssak berostilles andre saker. Det betyr at søknad om permanent opphold eller statsborgerskap ikke behandles, at reisebevis løper ut, og at familieinnvandringssøknader fra foreldre, barn eller ektefelle legges på vent. Sivilombudet har tidligere 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 menneskerettighetskonvensjonen 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 vedkommende 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.

I tillegg til påkjenningen ved at andre viktige saker settes på vent, fører muligheten for tilbakekall til usikkerhet og frykt for fremtiden. 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 organisa-

sjon 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 er i strid med kravene som stilles etter barnekonvensjonen og Grunnloven.

Forslag

På denne bakgrunn fremmes følgende

f o r s l a g:

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 avgjørende 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.

10. april 2025

Tobias Drevland Lund

Une Bastholm

Birgit Oline Kjerstad

Dag-Inge Ulstein