



STORTINGET

Innst. 157 L

(2021–2022)

Innstilling til Stortinget
fra kommunal- og forvaltningskomiteen

Prop. 6 L (2021–2022)

Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om Endringer i utlendingsloven (partsbegrepet mv. i utlendingssaker)

Til Stortinget

1. Sammendrag

Justis- og beredskapsdepartementet fremmer i lovproposisjonen forslag om en tydeligere regulering og forankring i utlendingsloven av hvem som regnes som part, adgangen til bruk av fullmektig, og hvem som har klagerett i utlendingssaker. I dag er dette dels regulert i forvaltningsloven, og dels i utlendingsforskriften.

I utlendingssaker er partsbegrepet i dag særskilt regulert i utlendingsforskriften § 17-1 første ledd, som fastsetter at det er søkeren eller – i saker som ikke beror på en søknad – den som saken retter seg mot, som er å anse som part. For å synliggjøre denne hovedregelen i utlendingssaker bedre, foreslås det å flytte legaldefinisjonen fra forskriften til en ny § 80 a i loven, med enkelte justeringer i ordlyden.

Det foreslås videre en hjemmel for nærmere regulering av partsbegrepet i forskrift. Det forutsettes blant annet at det vil være aktuelt med forskrifter om at barn som ikke faller inn under definisjonen, men som likevel blir berørt, skal kunne gis partsrettigheter i spesielle situasjoner hvor barnets foreldre ikke selv er i stand til å ivareta sine rettigheter som part i saken. Det åpnes også for forskrifter som fastsetter begrensninger i partsrettighetene til den som blir part gjennom å benytte klageretten.

Partens rett til å la seg bistå av fullmektig i utlendingssaker følger i dag av utlendingsforskriften § 17-1 annet ledd, jf. forvaltningsloven § 12. Også disse reglene foreslås inntatt i den nye § 80 a i utlendingsloven.

Videre foreslås det hjemmel i utlendingsloven til å fastsette i utlendingsforskriften hvem som skal ha klagerett i utlendingssaker. Forskriftsreglene skal også kunne innskrenke forvaltningslovens regler på dette punktet.

Det foreslås å fastslå i loven at forskriftsregler som innskrenker partsrettighetene til den som rettmessig fremmer klage eller innskrenker forvaltningslovens regler om hvem som har klagerett, ikke kan føre til strengere begrensninger enn det som er nødvendig.

Det vises i proposisjonens kapittel 2 om bakgrunnen for lovforslaget at utlendingssaker er en omfattende sakskategori med særegne problemstillinger blant annet knyttet til familiemedlemmers adgang til innsyn i personsensitive opplysninger om søkeren eller den som en avgjørelse i saken retter seg direkte mot, og praktiske utfordringer ved at «hovedpersonen» ofte befinner seg i utlandet.

Det vises i proposisjonen til at det derfor er behov for enkelte særregler i utlendingssaker som utfyller eller avviker fra forvaltningslovens alminnelige regler om hvem som regnes som part, adgangen til bruk av fullmektig, og hvem som har klagerett. Departementet mener at det legges best til rette for et mest mulig oversiktlig lovverk dersom hovedspørsmålene knyttet til dette reguleres helhetlig i utlendingslovgivningen.

Justis- og beredskapsdepartementet sendte sitt forslag til lov- og forskriftsendringer på høring 26. april 2017, med frist for uttalelser 28. august 2017.

I proposisjonens kapittel 4 gis en omtale av gjeldende rett, herunder om utlendingslovgivningen og forvalt-

ningsloven. Det gis en omtale av reguleringen av partsbegrepet, rett til å opptre ved fullmektig og klagerett. Det vises til ulike avgjørelser i Høyesterett.

Det fremgår av proposisjonens kapittel 5 at menneskerettslige forpliktelser som er gjort til en del av norsk rett ved menneskerettsloven 21. mai 1999 nr. 30 § 2, kan få betydning for individers rettigheter overfor forvaltningen på utlendingsrettens område.

I proposisjonens kapittel 6 gis en omtale av forslaget i høringsnotatet.

I proposisjonens kapittel 7 gis en omtale av høringsinstansenes syn. Det er varierende syn på forslagene.

I proposisjonens kapittel 8 gis en omtale av departementets vurdering av forslagene. Det gis en vurdering av partsstatus, av adgangen til bruk av fullmektig og av klagerett.

Det fremgår av proposisjonens kapittel 9 at forslaget ikke forventes å innebære vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser. Eventuelle merutgifter forutsettes dekket innenfor gjeldende budsjettammer.

I proposisjonens kapittel 10 gis merknader til de enkelte bestemmelsene i lovforslaget.

2. Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Rune Støstad, Siri Gåsemyr Staalesen, Terje Sørvik og lederen Lene Vågslid, fra Høyre, Mudassar Kapur, Anne Kristine Linnestad og Mari Holm Lønseth, fra Senterpartiet, Heidi Greni, Kathrine Kleveland og Per Martin Sandtrøen, fra Fremskrittspartiet, Bjørnar Laabak og Helge André Njåstad, fra Sosialistisk Venstreparti, Grete Wold, fra Rødt, Tobias Drevland Lund, og fra Venstre, André N. Skjelstad, viser til regjeringens forslag om en tydeligere regulering og forankring i utlendingsloven av hvem som regnes som part, adgangen til bruk av fullmektig, og hvem som har klagerett i utlendingssaker.

Komiteen merker seg regjeringens vurdering av at utlendingssaker har flere særegne problemstillinger som gjør at det er behov for enkelte særregler ut over forvaltningslovens alminnelige regler.

Komiteen viser til at saksområdet som behandles i proposisjonen, i dag delvis er regulert i forvaltningsloven, og delvis i utlendingsforskriften. Komiteen mener det er en fordel at hovedspørsmålene knyttet til dette reguleres på en helhetlig og oversiktlig måte i utlendingslovgivningen.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti og Rødt viser til NOAS' høringsut-

talelse der det bemerkes at det kan forekomme saker hvor det vil være så vanskelig for en søker å ivareta sine partsrettigheter at andre familiemedlemmer bør gis status som part. Dette vil særlig være aktuelt i saker hvor hovedpersonen befinner seg i utlandet, men det kan også tenkes aktuelt i andre tilfeller.

Disse medlemmer støtter NOAS' uttalelse om at departementet bør søke en løsning som sikrer familiemedlemmer denne rettigheten i spesielle tilfeller.

Disse medlemmer vil utrykke støtte til høringsinstansenes kommentarer om barns prosessuelle rettigheter, da særlig i saker om utvisning av barns foreldre.

Disse medlemmer støtter uttalelsene om at det bør nærmere utredes på hvilken måte barnet og familiens rettigheter til informasjon, medvirkning og klageadgang kan styrkes.

Disse medlemmer viser også til flere av høringsinstansenes syn om at de eksisterende rettsmekanismene som skal ivareta barnets rettigheter, ikke er tilstrekkelige, og at utlendingsmyndighetenes praksis viser at hensynet til barnets beste, som skal være et grunnleggende hensyn i alle saker som berører barn, jf. blant annet Grunnloven § 104, ofte ikke vektlegges i tilstrekkelig grad.

Disse medlemmer fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen styrke barn og familiemedlemmers rettigheter til informasjon, medvirkning og klageadgang i tråd med innspillene og synene fra flere av høringsinstansene som er omtalt i Prop. 6 L (2021–2022).»

2.1 Partsstatus

Komiteen viser til regjeringens forslag om å flytte legaldefinisjonen av partsbegrepet fra utlendingsforskriften § 17-1 første ledd, til en ny § 80 a i loven med enkelte justeringer i ordlyden. Komiteen viser videre til at det foreslås en hjemmel for nærmere regulering av partsbegrepet i forskrift.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti viser til at nære familiemedlemmer av en søker i utlendingssaker i mange tilfeller vil være sterkt berørt av utfallet i saken. Dette medlem viser til at flere høringsinstanser uttrykker tvil om hvorvidt barn som blir berørt av vedtak i foreldrenes sak, får sine rettigheter ivaretatt på tilstrekkelig vis uten at de gis partsstatus. Dette medlem deler denne bekymringen, og viser til gjentatte saker hvor barnets beste ikke i tilstrekkelig grad har blitt vurdert, og veid tungt nok, i utlendingssaker. Dette medlem viser til at dette er noe av bakgrunnen for at Sosialistisk Venstreparti kjempet gjennom midler til gratis retts hjelp til barn i utvisnings-

saker i budsjettforliket med regjeringen. Dette medlem støtter imidlertid regjeringens vurdering av at det ikke i alle tilfeller vil være gunstig at familiemedlemmer til hovedpersonen automatisk får partsstatus, da det kan være informasjon i saken og prosesser rundt som kan være stressende for barnet. Dette medlem mener det er positivt at det nå utredes hvordan barns rett til å bli hørt kan ivaretas på best mulig måte i utvisningssaker som berører dem, og imøteser forslag til Stortinget så raskt som råd for å bedre situasjonen.

2.2 Adgangen til bruk av fullmektig

Komiteen viser til regjeringens forslag om å innta dagens bestemmelse i utlendingsforskriften § 17-1 annet ledd om retten til å la seg bistå av fullmektig i utlendingssaker, i ny § 80 a i utlendingsloven.

2.3 Klagerett

Komiteen viser til regjeringens forslag om en hjemmel i utlendingsloven til å fastsette i utlendingsforskriften hvem som skal ha klagerett i utlendingssaker. Komiteen viser videre til forslaget om at forskriftsreglene også skal kunne innskrenke forvaltningslovens regler på dette punktet.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti, Rødt og Venstre mener det er god grunn til at familiemedlemmer bør ha rettslig klageinteresse i utlendingssaker, noe også Justis- og beredskapsdepartementet selv, Lovavdelingen i Justis- og beredskapsdepartementet og Høyesterett har understreket. Det er derfor beklagelig at regjeringen ikke kommer med et slikt forslag på dette tidspunktet.

På denne bakgrunn fremmer disse medlemmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen utrede og fremme forslag om at familiemedlemmer bør ha rettslig klageinteresse i utlendingssaker.»

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Senterpartiet og Venstre, viser til at saker på utlendingsfeltet er av svært personlig karakter, og at dette også kan gi behov for særregler om klageretten. Flertallet viser til at lovforslaget § 80 a fjerde ledd inneholder en hjemmel for at slik særregulering skal kunne skje i forskrift. Flertallet legger til grunn at departementet følger opp med å utrede og gjennomføre eventuell nødvendig forskriftsregulering.

3. Forslag fra mindretall

Forslag fra Sosialistisk Venstreparti, Rødt og Venstre:

Forslag 1

Stortinget ber regjeringen utrede og fremme forslag om at familiemedlemmer bør ha rettslig klageinteresse i utlendingssaker.

Forslag fra Sosialistisk Venstreparti og Rødt:

Forslag 2

Stortinget ber regjeringen styrke barn og familiemedlemmers rettigheter til informasjon, medvirkning og klageadgang i tråd med innspillene og synene fra flere av høringsinstansene som er omtalt i Prop. 6 L (2021–2022).

4. Komiteens tilråding

Komiteens tilråding fremmes av en samlet komité.

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til proposisjonen og råår Stortinget til å gjøre følgende

vedtak til lov

om endringer i utlendingsloven (partsbegrepet mv. i utlendingssaker)

I

I lov 15. mai 2008 nr. 35 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her gjøres følgende endring:

Ny § 80 a. skal lyde:

§ 80 a. *Parter, fullmektiger og personer med klagerett i utlendingssaker*

Som part i saker etter loven her og forskrifter til loven regnes søkeren eller, i saker som ikke beror på en søknad, den som en avgjørelse i saken retter seg direkte mot.

En part har rett til å la seg bistå av fullmektig i saken. En fullmektig som ikke er advokat, skal legge frem skriftlig fullmakt. Dersom det på grunn av krig, manglende infrastruktur, helsemessige forhold eller tilsvarende grunner er umulig eller uforholdsmessig vanskelig å fremlegge skriftlig fullmakt, kan det legges til grunn at en annen opptre som fullmektig uten skriftlig fullmakt.

Kongen kan gi forskrift som utfyller reglene eller utvider rettighetene etter første og annet ledd.

Kongen kan gi forskrift om hvem som har rett til å fremme klage, herunder bestemmelser som begrenser klageretten etter forvaltningsloven § 28 første ledd om at enkeltvedtak kan påklages av en part eller annen med rettslig klageinteresse. Det kan også fastsettes begrensninger i partsrettighetene til den som blir part gjennom

å benytte klageretten. Det må ikke fastsettes strengere begrensninger enn det som er nødvendig.

II

Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer. Kongen kan fastsette overgangsbestemmelser i forskrift.

Oslo, i kommunal- og forvaltningskomiteen, den 15. februar 2022

Lene Vågslid

leder

Terje Sørvik

ordfører