



STORTINGET

Innst. 349 S

(2024–2025)

Innstilling til Stortinget
frå kommunal- og forvaltningskomiteen

Dokument 8:224 S (2024–2025)

Innstilling frå kommunal- og forvaltningskomiteen om Representantforslag fra stortingsrepresentantene Dag-Inge Ulstein, Kjell Ingolf Ropstad og Olaug Vervik Bollestad om en bedre ivaretagelse av asylsøkeres rettssikkerhet

Til Stortinget

Bakgrunn

I dokumentet vert følgjande forslag fremja:

- «1. Stortinget ber regjeringen fremme et forslag som bedre ivaretar rettssikkerheten for asylsøkere når det gjelder tolkning under asylprosessen, herunder en plan for å styrke tolketjenesten i utlendingsforvaltningen.
2. Stortinget ber regjeringen fremme forslag om å innføre en topartsprosess i Utlendingsnemnda, herunder å sikre muligheten for personlig oppmøte.
3. Stortinget ber regjeringen gi en instruks til utlendingsforvaltningen om hva som skal til for at lovkravet om «velbegrunnet frykt for forfølgelse» skal være oppfylt, etter samme linje som instruks knyttet til seksuell orientering fra 2012.»

Det vert vist til dokumentet for nærare utgreiing om forslaga.

Dokumenta i saka er tilgjengelege på sakssida på stortinget.no.

Behandlinga i komiteen

Justis- og beredskapsminister Astri Aas-Hansen har uttalt seg til forslaga i brev av 5. mai 2025. Brevet fylgjer som vedlegg til innstillinga. Komiteen har invitert til og har motteke eitt skriftleg høyringsinnspel i saka. Høyringssvaret er saman med dokumenta i saka tilgjengeleg på stortinget.no.

Merknader frå komiteen

Komiteen, medlemene frå Arbeidarpartiet, Lise Christoffersen, leiaren Sverre Myrli, Siri Gåsemyr Staalesen og Terje Sørvik, frå Høgre, Mudassar Kapur og Anne Kristine Linnestad, frå Senterpartiet, Heidi Greni og Kathrine Kleveland, frå Framstegspartiet, Per-Willy Amundsen og Erlend Wiborg, frå Sosialistisk Venstreparti, Birgit Oline Kjerstad, og frå Raudt, Tobias Drevland Lund, viser til Representantforslag 8:224 S (2024–2025) om en bedre ivaretagelse av asylsøkeres rettssikkerhet. Det er fremja tre forslag i saka, der det blir peika på behovet for tolketenester for å unngå misforståingar i saker, topartsprosess i Utlendingsnemda (UNE) og ein instruks som skal klargjere kva som skal til for at «velbegrunnet frykt for forfølgelse» er oppfylt. Komiteen tok imot brev frå justis- og beredskapsminister Astri Aas-Hansen 5. mai 2025, der statsråden kommenterte forslaga.

Komiteens medlemmer fra Høyre viser til at regjeringen Solberg gjorde en rekke endringer for å bedre rettssikkerheten i Utlendingsnemnda. Blant annet ble det forskriftsfestet at det som hovedregel skal gis

rett til innsyn i saksfremstillingen i merknader fra sekretariatet som er utarbeidet til et nemndmøte, og at rapporter eller vurderinger som er utarbeidet av Landinfo i anledning den konkrete saken, som hovedregel skal fremlegges for utlendingen.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet er enige i at systemet rundt behandlingen av asylbehandling ikke er optimalt. Disse medlemmer viser til at asylsøkere i dag har bedre rettssikkerhet og ankemuligheter enn for eksempel personer som er tiltalt for straffbare forhold. Disse medlemmer ønsker en helhetlig gjennomgang av hele asylprosessen med henblikk på å redusere antall anke- og omgjøringsmuligheter en har. Dette er viktig for å unngå at personer uten grunnlag for opphold får trenert saken sin i lang tid. Disse medlemmer ønsker også å se på hvordan en kan få til raskere asylbehandling, noe som vil være til det beste for både samfunnet og den enkelte asylsøker, som får redusert sin tid i uvisse om hva fremtiden vil bringe.

Tolking under asylprosessen

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet, viser til utlendingsloven § 81 om at myndighetene må sørge for at utlendingen får mulighet til å fremlegge sine synspunkter på et språk vedkommende kan kommunisere forsvarlig på, samt utlendingsforskriften § 17-2 om asylintervju, hvor det fremkommer at tolk skal tilkalles dersom intervjuet ikke kan foretas forsvarlig på et felles språk.

Flertallet viser også til at det i Utlendingsdirektoratets (UDI) retningslinjer er presisert at det bør stilles særlig høye krav til tolkens kvalifikasjonskrav i asylsøker.

Flertallet mener følgelig asylsøkeres tilgang til kvalifisert tolk er ivarettatt i dagens regelverk og praksis.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti og Rødt viser til at det er svært viktig å ha gode tolker når asylintervju skal gjennomføres. Ekstra viktig er det når det er det ene asylintervjuet og det som blir notert ned der, som danner grunnlag for hele vurderingen av saken. Disse medlemmer har fått sett en sak der det som var lagt til grunn for vedtak, viste seg å være et språkeksempel og ikke nedtegnelser av det som faktisk var sagt i intervjuet. Intervjuet inneholdt dermed grove feil som det ikke var mulig for asylsøkeren å rette opp senere. Disse medlemmer støtter derfor forslaget om en plan om å styrke tolketjenesten i utlendingsforvaltningen, da det er viktig at rettssikkerheten er godt ivarettatt i asylsaker, og fremmer derfor dette forslaget:

«Stortinget ber regjeringen fremme et forslag som bedre ivaretar rettssikkerheten for asylsøkere når det

gjelder tolkning under asylprosessen, herunder en plan for å styrke tolketjenesten i utlendingsforvaltningen.»

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet mener at dersom kravet til tolker økes, slik det ser ut til at Kristelig Folkeparti ønsker, er disse medlemmer redde for at dette vil føre til mangel på tolker, noe som vil føre til lengre ventetider og/eller økte kostnader for skattebetalerne.

Innføre en topartsprosess i Utlendingsnemnda

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet 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). Utredningen anbefaler å ikke etablere en topartsprosess og peker på at utlendingsrettssikkerhet er best ivarettatt 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.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti og Rødt mener rettssikkerheten til asylsøkere er mangelfull, da UNE som klageorgan ikke gir anledning til kontradiksjon. Det er saker der asylintervjuet og det myndighetene legger til grunn for vedtak, bygger på feil. NOAS har vunnet fram i mange slike saker igjennom sitt «Domstolsprosjekt». Det er prøvd en rekke saker av prinsipiell karakter og der det er grunn til å tro at det har vært gjort større feil. At mange slike saker er vunnet i retten, er et tegn på at rettssikkerheten ikke har vært god nok i den ordinære saksbehandlingen. Disse medlemmer viser til at UNE er et domstolliknende organ uten rett til kontradiksjon, og disse medlemmer mener det er dypt problematisk at de som anker et asylvedtak, ikke får mulighet til å forsvare seg muntlig. Disse medlemmer viser til Dokument 8:210 S (2022–2023), Innst. 392 S (2022–2023) Om reform av UNE og Dokument 8:254 (2024–2025) Om reform av UNE og styrking av asylsøkeres rettigheter, som er til behandling i komiteen.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet mener at forslaget om topartsprosess vil være ressurskrevende og føre til økte kostnader.

Klargjøring av vilkåret om velbegrunnet frykt for forfølgelse

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet viser til at Norge er forpliktet etter FNs flyktningkonvensjon til å gi beskyttelse dersom en utlending har en velbegrunnet frykt for forfølgelse på grunn av sin religion og er ute av stand til, eller på grunn av slik frykt er uvillig til, å påberope seg sitt hjemlands beskyttelse.

Disse medlemmer viser også til rundskriv G-36/2020 – Retningslinjer for behandling av asylsaker, hvor det anføres frykt for forfølgelse på grunn av religion. Disse medlemmer mener disse retningslinjene bidrar til en ensartet praksis i tråd med nasjonalt regelverk og Norges internasjonale forpliktelser.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti og Rødt viser til «non refoulement»-prinsippet, som er et grunnleggende prinsipp i internasjonal rett og i Flyktningkonvensjonen. Etter dette prinsippet har ingen land lov til å sende et menneske tilbake til et land der vedkommende kan være utsatt for fare eller risikere å bli forfulgt.

Disse medlemmer viser til at asylretten er satt under kraftig press som følge av at flere og flere land strammer inn reglene med den hensikt å skremme asylsøkere fra å komme. Tidligere UDI-direktør Frode Forfang skriver i boken «Asylparadokset» på s.145:

«Innstramminger som har til formål å redusere antallet asylsøkere, kan ha store menneskelige omkostninger. Mange tiltak er så harde at de neppe ville vært gjennomført om det ikke var på grunn av frykten for å miste kontrollen på antallet asylsøkere.»

Forfang ønsker med sin bok å få opp en større diskusjon om asylretten slik den fungerer i dag.

Disse medlemmer mener at i mange saker har forvaltningen gått altfor langt i å prioritere innvandringspolitiske hensyn framfor asylretten. Strikken er tøyd så langt at mange i sivilsamfunnet mener Norge er i ferd med å gå på akkord med helt grunnleggende menneskeretter og selve «non refoulement»-prinsippet for blant andre konvertitter.

Disse medlemmer mener dette kan undergrave Norge som rettsstat, og at det derfor er på tide å ramme inn forvaltningens skjønnsutøvelse etter loven.

På denne bakgrunn fremmer disse medlemmer derfor følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen gi en instruks til utlendingsforvaltningen om hva som skal til for at lovkravet om 'velbegrunnet frykt for forfølgelse' skal være oppfylt, etter samme linje som instruksene knyttet til seksuell orientering fra 2012.»

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet viser til at en utfordring er at enkelte asylanter fabrikkerer sin historie for å øke sjansene for å få opphold. Disse medlemmer mener at konvertitters behov for beskyttelse allerede i dag blir ivaretatt. Disse medlemmer er bekymret for at en liberalisering her vil øke misbruket ved at folk på falskt grunnlag hevder de har konvertert.

Forslag fra mindretal

Forslag fra Sosialistisk Venstreparti og Rødt:

Forslag 1

Stortinget ber regjeringen fremme et forslag som bedre ivaretar rettssikkerheten for asylsøkere når det gjelder tolkning under asylprosessen, herunder en plan for å styrke tolketjenesten i utlendingsforvaltningen.

Forslag 2

Stortinget ber regjeringen gi en instruks til utlendingsforvaltningen om hva som skal til for at lovkravet om «velbegrunnet frykt for forfølgelse» skal være oppfylt, etter samme linje som instruksene knyttet til seksuell orientering fra 2012.

Tilråding fra komiteen

Tilråding fra komiteen vert fremja av medlemene i komiteen frå Arbeidarpartiet, Høgre, Senterpartiet og Framstegspartiet.

Komiteen har elles ingen merknader, viser til dokumentet og rår Stortinget til å gjere slikt

vedtak:

Dokument 8:224 S (2024–2025) – Representantforslag fra stortingsrepresentantene Dag-Inge Ulstein, Kjell Ingolf Ropstad og Olaug Vervik Bollestad om en bedre ivaretagelse av asylsøkeres rettssikkerhet – vert ikkje vedteke.

Oslo, i kommunal- og forvaltningskomiteen, den 20. mai 2025

Sverre Myrli

leiar

Birgit Oline Kjerstad

ordførar



Justis- og beredskapsministeren

Stortinget - Kommunal- og forvaltningskomiteen
Stortinget - Postboks 1700 Sentrum
0026 OSLO

Deres ref.

Vår ref.
25/2849 - GBO

Dato
05.05.2025

Dokument 8:224 S (2024-2025) - Representantforslag om en bedre ivaretagelse av asylsøkeres rettssikkerhet

Jeg viser til oversendelse 24. april i år fra Kommunal- og forvaltningskomiteen, vedlagt representantforslag fra stortingsrepresentantene Dag-Inge Ulstein, Kjell Ingolf Ropstad og Olaug Vervik Bollestad om asylsøkeres rettssikkerhet. Det fremsettes tre forslag, og mine vurderinger følger nedenfor.

Forslag 1 lyder:

«Stortinget ber regjeringen fremme et forslag som bedre ivaretar rettssikkerheten for asylsøkere når det gjelder tolkning under asylprosessen, herunder en plan for å styrke tolketjenesten i utlendingsforvaltningen.»

Jeg mener asylsøkeres tilgang til kvalifisert tolk er godt ivare tatt i gjeldende regelverk og praksis. Det følger av utlendingsloven § 81 at myndighetene må sørge for at utlendingen får mulighet til å fremlegge sine synspunkter på et språk vedkommende kan kommunisere forsvarlig på. Dette gjelder i alle tilfeller av forhåndsavtalt muntlig kommunikasjon i saker om beskyttelse (asyl). I tillegg følger det av tolkeloven at offentlige organer har plikt til å bruke tolk i tilfeller der det er nødvendig for å ivareta hensynet til rettssikkerhet eller for å yte forsvarlig hjelp og tjeneste.

I utlendingsforskriften § 17-2 om asylintervju presiseres det at intervjuet skal tilrettelegges på en måte som sikrer at saken blir best mulig opplyst, og at med mindre søkeren og den som skal foreta intervjuet kan kommunisere forsvarlig på et felles språk, skal tolk tilkalles. Videre framgår det at søkeren skal få informasjon om tolkens rolle under asylintervjuet, og om at tolken har taushetsplikt og kan straffes dersom vedkommende overtrer denne taushetsplikten.

Utlendingsdirektoratet (UDI) har gitt nærmere retningslinjer om bruk av tolk i utlendingssaker (UDI 2011-039). Tolkere som brukes av utlendingsmyndighetene skal tilfredsstille kravene i tolkeloven, det vil si at tolken som en klar hovedregel må fylle kravene til å bli oppført i Nasjonalt tolkeregister. UDI presiserer i sine retningslinjer at det bør stilles særlig høye krav til tolkens kvalifikasjonskrav i asylsaker, siden utlendingens muntlige fremstilling vil være vesentlig i troverdighetsvurderingen og utfallet av saken, og siden utfallet av saken er svært viktig for søkeren.

Forslag 2 lyder:

«Stortinget ber regjeringen fremme forslag om å innføre en topartsprosess i Utlendingsnemnda, herunder å sikre muligheten for personlig oppmøte.»

Som det framgår av mitt svar på komiteens henvendelse om representantforslag 8: 254 S (2024–2025), mener jeg at det ikke er grunnlag for å innføre en topartsprosess i UNE. Jeg mener også at det regelverket om nemndmøtebehandling vi har i dag gir en fornuftig og god balanse mellom de hensyn som avveies. Jeg viser til begrunnelsen i nevnte svarbrev.

Forslag 3 lyder:

«Stortinget ber regjeringen gi en instruks til utlendingsforvaltningen om hva som skal til for at lovkravet om «velbegrunnet frykt for forfølgelse» skal være oppfylt, etter samme linje som instruksene knyttet til seksuell orientering fra 2012.»

I bakgrunnen for forslaget går det fram at forslaget knytter seg til forfølgelse mot konvertitter. Jeg vil først understreke at retten til religionsfrihet er en grunnleggende menneskerettighet. Denne retten er knesatt i FNs verdenserklæring om menneskerettigheter art. 18 og nedfelt i flere konvensjoner Norge er bundet av, herunder FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter art. 18 og Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) art. 9. Videre er Norge forpliktet etter FNs flyktningkonvensjon til å gi beskyttelse dersom en utlending har en velbegrunnet frykt for forfølgelse på grunn av sin «religion» og er ute av stand til, eller på grunn av slik frykt er uvillig til, å påberope seg sitt hjemlands beskyttelse.

Representantene foreslår at prinsippene som ligger til grunn for Justis- og beredskapsdepartementets instruks om forfølgelse på grunn av seksuell orientering og kjønnsidentitet (GI-07/2012) også skal legges til grunn for saker som gjelder forfølgelse mot konvertitter. Denne instruksene innebærer bl.a. at dersom det etter en individuell vurdering anses sannsynlig at søkeren vil skjule sin seksuelle identitet ved retur til hjemlandet, og årsaken til søkerens hemmelighold eller diskresjon er frykt for forfølgelse, har søkeren rett til flyktningstatus. Bakgrunnen for instruksene var en høyesterettsdom fra 2012 (Rt. 2012 s. 494) om forfølgelse som følge av seksuell orientering, hvor dette prinsippet ble lagt til grunn. I en dom fra Høyesterett 19. desember 2024 (HR-2024-2346-A) kom Høyesterett til at dersom metoden fra nevnte dom fra 2012 skal anvendes på flere beskyttelsesgrunnlag, vil det innebære en utvidelse av retten til asyl etter norsk rett, og at verken utlendingsloven eller flyktningkonvensjonen tilsier en slik utvidelse.

Jeg mener dette er en riktig vurdering, og at det ikke er grunnlag for en utvidet forståelse av retten til beskyttelse etter flyktningkonvensjonen.

Justis- og beredskapsdepartementet ga for øvrig i desember 2020 omfattende og detaljerte retningslinjer for asylsaker hvor det anføres frykt for forfølgelse på grunn av religion (G-36/2020). Retningslinjene bidrar til en ensartet praksis i tråd med nasjonalt regelverk og våre internasjonale forpliktelser.

Jeg vil også understreke at det som kjent er Utlendingsdirektoratet (UDI) og Utlendingsnemnda (UNE) som avgjør saker og klager etter utlendingsloven, herunder asylsaker. Verken statsråden eller departementet har myndighet til å gripe inn i eller påvirke utfallet av enkeltsaker, med mindre de gjelder hensynet til grunnleggende nasjonale interesser eller utenrikspolitiske hensyn. Jeg har tillit til at UDI og UNE vurderer hver enkelt asylsak på en forsvarlig måte, basert på tilgjengelig og oppdatert landinformasjon.

Med hilsen

Astri Aas-Hansen

Dokumentet er elektronisk godkjent og sendes uten signatur

