



Justis- og beredskapsdepartementet
Innvandringsavdelingen
Postboks 8005 Dep
0030 Oslo

Oslo, 28.08.2017

Deres ref: 17/2681

Høring: Forslag til endring i utlendingsloven og utlendingsforskriften – regler om partsstatus i utlendingssaker

NOAS viser til departementets høringsnotat av 26.04.2017 om forslag til endring i utlendingsloven og utlendingsforskriften – regler om partsstatus i utlendingssaker.

NOAS mener i seg selv det er positivt at departementet ønsker å tydeliggjøre partsbegrepet i utlendingssakene. At Høyesterett har behandlet spørsmål om partsrettigheter i utlendingssaker tre ganger i løpet av de siste drøye to årene viser at det er et behov for å avklare rettstilstanden.

Partsstatus

Departementet går inn for at det bare er den som søker en tillatelse som skal regnes som part i saken. I saker som ikke beror på en søknad, for eksempel utvisning- eller tilbakekallssaker mener departementet det kun er den saken retter seg direkte mot som kan anses som part. Som høringsnotatet viser finnes det flere vektige grunner for at andre enn søker eller den vedtaket direkte retter seg mot kan ha partsstatus. Det er på det rene at en avgjørelse i en familiegjenforeningssak eller utvisningssak kan ha enorme konsekvenser for familiemedlemmer til hovedpersonen. Det er likeledes åpenbart at retten til et familieliv som hjemlet i Grunnloven § 102 og EMK art. 8 også er en rettighet for andre enn personen som risikerer utvisning eller avslag i en familieinnvandringsak.

NOAS er likevel enig med departementet at det ikke vil være gunstig om familiemedlemmer til hovedpersonen automatisk skulle ha status som part i slike saker. Det vil i slike saker ofte kunne foreligge informasjon som familiemedlemmer, og da særlig barn, ikke nødvendigvis bør ha kunnskap om. Dersom barn gjennom sin partsstatus skal forhåndsvarsles om en mulig utvisning av en forelder vil dette dessuten kunne skape mye engstelse som kan vise seg unødvendig hvis saken senere henlegges. Det kan heller ikke utelukkes at familiemedlemmer i noen tilfeller kan ha interesser som strider imot hovedpersonens, for eksempel i en skilsmisssituasjon. Hensynet til effektiv saksbehandling taler også imot at andre enn den direkte involverte skal motta forhåndsvarsel og informasjon om all utvikling i en sak. Det vil være svært ressurskrevende om familiemedlemmer skulle ha rett til å motta all informasjon og samtidig ha rett til å uttale seg før vedtak fattes, og dette vil kunne føre til en betydelig forsinkelse i saksprosessen.

NOAS støtter derfor departementets forslag om *partsrettigheter* i første instans. Vi vil imidlertid bemerke, slik Lovavdelingen gjør i den siterte uttalelsen og som er nevnt i ot.prp.

nr. 75 (2006-2007) på s.323, 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 hvor hovedpersonen befinner seg i utlandet, men det kan også tenkes aktuelt i andre tilfeller. NOAS mener derfor departementet bør søke en løsning som sikrer familiemedlemmer denne rettigheten i spesielle tilfeller.

Rettslig klageinteresse

Departementet har i høringsnotatet ikke konkludert med hvem som bør ha *rettslig klageinteresse* eller *søksmålskompetanse* i utlendingssaker, selv om det på side 10 uttales at det er «*grunn til å skille mellom hvem som bør ha rettslig klageinteresse (...) og hvem som bør ha partsrettigheter*», og det på side 12 gjøres klart at andre enn hovedpersonen kan ha klagerett og søksmålskompetanse.

NOAS mener, gitt den store betydningen avgjørelser i slike saker vil kunne ha for nær familie og i tråd med hva departementet, Lovavdelingen og Høyesterett legger til grunn, at det er gode grunner for at også familiemedlemmer bør ha rettslig klageinteresse i utlendingssaker.

Vi mener derfor det er uheldig at dette spørsmålet ikke er søkt regulert i departementets forslag. Overskriften i foreslått ny § 80 a lyder ”*Parter og fullmektiger i utlendingssaker*”, selv om også de med klageinteresse kan ha partsstatus i klagesaken. Ved kun å lese bestemmelsens ordlyd slik den er foreslått, får man inntrykk av at den uttømmende regulerer hvem som har partsstatus i utlendingssaker, herunder hvem som har rettslig klageinteresse og dermed partsstatus i en klagesak.

Slik departementet har ordlagt seg i høringsnotatet er det åpenbart ikke ment at bare søkeren eller den som saken retter seg direkte mot skal ha *klagerett*. Men med den foreslåtte ordlyden må man til forarbeidene (høringsnotatet) for å forstå at ny § 80 a ikke regulerer hvem som har partsrettigheter i klagesaken. Av hensyn til klarhet og forutsigbarhet er dette uheldig. For å presisere lovgivers intensjon med forslaget foreslår derfor NOAS at det tas inn enda et ledd (som blir annet ledd i ny § 80 a), som presiserer at de med rettslig klageinteresse, jf. fvl. § 28, kan påklage et utlendingsvedtak. Dersom departementet ikke vil innføre enda et ledd om forholdet til klageinteressen (jf. forslaget nedenfor i punkt 4), mener NOAS at overskriften til ny § 80 a (i det minste) må endres, for å tydeliggjøre at bestemmelsen utelukkende omhandler partsstatus i utlendingssaker for førsteinstansen.

Fullmektiger i utlendingssaker

Departementet viser til utlendingsforskriften § 17-1 annet ledd og muligheten som der finnes for hovedpersoner til å la seg bistå av fullmektiger i Norge som et argument mot behovet for å gi familiemedlemmer partsrettigheter. NOAS er enig i at bruk av fullmektig ofte vil være en tilfredsstillende løsning i slike saker. I en del saker vil det imidlertid være vanskelig å skaffe skriftlig fullmakt fra den som søker en tillatelse eller vurderes utvist. Årsakene til dette kan være flere; vedkommende kan befinne seg i en krigs- eller konfliktsituasjon, i et område uten

nødvendig infrastruktur eller kan være analfabet eller av andre årsaker ikke ha tilstrekkelig kompetanse til å få sendt en skriftlig fullmakt til fullmektigen i Norge.

I utgangspunktet skal forskriften § 17-1 annet ledd tredje punktum løse slike tilfeller:

Dersom det for eksempel på grunn av krig, manglende infrastruktur eller helsemessige forhold er umulig eller uforholdsmessig vanskelig å fremlegge skriftlig fullmakt, kan det i særlige tilfeller legges til grunn at en annen opptrer som fullmektig uten skriftlig fullmakt.

NOAS er imidlertid bekymret for at det i praksis oppstilles så strenge krav for bruk av denne unntakshjemmelen at det i flere tilfeller vil være en reell fare for at saken ikke blir tilstrekkelig ivaretatt fra hovedpersonens side, noe som igjen kan ha en direkte innvirkning på sakens utfall.

Etter det NOAS har forstått har praktiseringen av denne hjemmelen blitt strengere de siste årene. Vi har fått vite fra organisasjoner som i større grad enn NOAS jobber med familieinnvandringsaker, som SEIF og Juss-Buss, at det stadig har blitt vanskeligere å få aksept fra UDI og UNE for at hovedperson som befinner seg i utlandet ikke er i stand til å sende en skriftlig fullmakt til sin fullmektig i Norge. For en nærmere redegjørelse av disse problemene vises det til høringsuttalelsene fra SEIF og Juss-Buss.

Det er derfor etter vår oppfatning behov for en avklaring av dette spørsmålet som gjør det lettere å ivareta hovedpersonens rettigheter i de, tross alt nokså få, sakene hvor personen i utlandet ikke har mulighet til å sende en skriftlig fullmakt. Vi vil foreslå at § 17-1 annet ledd tredje punktum står som den er, med unntak av at formuleringen «*i særlige tilfeller*» tas ut av bestemmelsen. Etter vårt syn er det ikke behov for denne begrensningen i bestemmelsen. Det foreligger allerede en betydelig begrensning i formuleringen om at det i visse situasjoner vil være «*umulig eller uforholdsmessig vanskelig*» å fremlegge skriftlig fullmakt. Slik ordlyden er nå kreves det for det første at det foreligger en krigssituasjon e.l., og at det av den grunn er umulig å fremlegge fullmakt, men i tillegg skal det kun være mulig å fravike kravet om fullmakt i «*særlige tilfeller*».

NOAS mener det må være et tilstrekkelig *særlig tilfelle* om personen det gjelder befinner seg i en spesielt vanskelig situasjon som gjør det tilnærmet umulig å skaffe en skriftlig fullmakt. For forvaltningen vil dette trolig gjøre vurderingen enklere. Det vil være tilstrekkelig å vurdere om personen i utlandet befinner seg i en situasjon hvor fullmakt ikke kan fremskaffes, uten at man så må vurdere om saken utgjør et «*særlig tilfelle*»

Det bemerkes at problemet i særlig grad rammer de som er ressursvake eller befinner seg i en særlig sårbar situasjon, som ved å være i en konfliktsituasjon eller på grunn av helsemessige, økonomiske eller infrastrukturmessige årsaker ikke er i stand til å sende en skriftlig fullmakt. Ressurssterke personer med god økonomi og god helse vil normalt ikke ha de samme problemene.

Konklusjon

NOAS foreslår etter dette følgende formulering til ny ul. § 80 a:

§ 80 a Parter og fullmektiger i utlendingssaker

- (1) Søkeren anses som part i saker etter loven her og forskrifter gitt i medhold av loven, jf. forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav e. I saker som ikke beror på søknad er det bare den saken retter seg direkte mot som er å anse som part.*
- (2) Den med rettslig klageinteresse, jf. forvaltningsloven § 28, kan påklage et utlendingsvedtak. Den med rettslig klageinteresse får status som part i klagesaken, dersom den tas til behandling.*
- (3) Kongen kan gi nærmere regler i forskrift om parter og fullmektiger i utlendingssaker.*

Vi foreslår videre følgende formulering til ny uf. § 17-1 a:

§ 17-1 a Fullmektiger i utlendingssaker

En part har rett til å la seg bistå av fullmektig i saken, jf. forvaltningsloven § 12. En fullmektig som ikke er advokat, skal legge fram skriftlig fullmakt. Dersom det for eksempel på grunn av krig, manglende infrastruktur eller helsemessige forhold er umulig eller uforholdsmessig vanskelig å fremlegge skriftlig fullmakt, kan det legges til grunn at en annen opptrer som fullmektig uten skriftlig fullmakt.

Vi takker for anledningen til å delta i høringsrunden, og vi er tilgjengelige for ytterligere kommentarer om dette skulle være ønskelig.

Med vennlig hilsen

Norsk Organisasjon for Asylsøkere



Ann-Magrit Austenå
generalsekretær

Andreas Furuseth
juridisk seniorrådgiver