



DET KONGELIGE
ARBEIDS- OG INKLUDERINGSDEPARTEMENT

Ot.prp. nr. 40

(2006–2007)

Om lov om endringer i utlendingsloven (senking av terskelen for omgjøring av vedtak)

*Tilråding fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet av 30. mars 2007,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Stoltenberg II)*

1 Hovedinnhold

Arbeids- og inkluderingsdepartementet legger med dette frem forslag til lov om endringer i lov 24. juni 1988 nr. 64 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven).

Forslaget innebærer at utlendingsloven § 38 c oppheves, slik at det igjen blir tilstrekkelig for omgjøring av gyldige vedtak til gunst for utlendingen at det foreligger «sterke menneskelige hensyn». Det stilles i dag krav om «særlig sterke menneskelige hensyn».

Bestemmelsen i § 38 c annet ledd første punktum om behandlingsform ved omgjøringsanmodninger foreslås tilbakeført til utlendingsloven § 38 b.

Forslaget kan ses i sammenheng med et forslag til en ny bestemmelse i forskrift 21. desember 1990 nr. 1028 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsforskriften). De to endringsforslagene var på høring samtidig. Deresom den foreslåtte forskriftsbestemmelsen vedtas, vil det innebære at det ved vurderingen av om oppholdstillatelse skal gis på grunn av sterke menneskelige hensyn etter utlendingsloven § 8 annet ledd, skal legges særlig vekt på barns tilknytning til riket. Senking av terskelen for omgjøring vil blant annet kunne komme de barn til gode, som allerede har fått endelig avslag, men som gjennom lang oppholdstid har opparbeidet tilknytning til riket, det vil si hvor det foreligger sterke menneskelige hensyn. Forskriftsendringen planlegges å tre i kraft samti-

dig med den foreslåtte opphevelsen av utlendingsloven § 38 c.

2 Bakgrunn

2.1 Soria Moria-erklæringen og Dokument nr. 8: 69 (2005–2006)

Allerede i Soria Moria-erklæringen av 13. oktober 2005 ga de tre samarbeidende partier uttrykk for at de ønsket å senke terskelen for anmodning av omgjøringsbegjæringer, slik at det igjen innvilges opphold når det foreligger «sterke menneskelige hensyn».

I forbindelse med behandlingen av et privat lovfor-
slag fra stortingsrepresentantene Bjørge Tørresdal og Jon Lilletun om tiltak for barn som har sittet lenge i asylmottak, jf. Dokument nr. 8: 69 (2005–2006), varslet regjeringen at den ville starte arbeidet med å foreta endringer i regelverket for å senke terskelen for å kunne få oppholdstillatelse etter anmodning om omgjøring av endelig vedtak.

I Dokument nr. 8: 69 (2005–2006) ble det fremmet forslag om at regjeringen som et engangstilfelle skulle gi de barnefamilier som pr. 26. april 2006 hadde vært i norske mottak i tre år eller lenger, mulighet til å få sakene sine grundig behandlet på nytt, med sterk presumpsjon for at oppholdstillatelse innvilges.

Forslaget fikk ikke støtte i regjeringen. I svarbrev til kommunal- og forvaltningskomiteen av 31. mai 2006 varslet arbeids- og inkluderingsminister

Bjarne Håkon Hanssen tre regelendringer som blant annet vil komme barn til gode. Arbeids- og inkluderingsministeren ga uttrykk for at Regjeringen vil starte arbeidet med å senke terskelen for å kunne få oppholdstillatelse etter anmodning om omgjøring av endelig vedtak, slik at det igjen kan innvilges opphold når det foreligger «sterke menneskelige hensyn» ved behandling av omgjøringsanmodninger i Utlendingsnemnda (UNE). Videre fremgår det at det er regjeringens politikk at det ved vurderingen av «sterke menneskelige hensyn» etter utlendingsloven § 8 annet ledd skal foretas en selvstendig behandling basert på barnas situasjon, der det kan gis opphold dersom barna har opparbeidet sterk tilknytning til riket som følge av lang botid. For det tredje fremgår det av brevet at regjeringen vil sende på høring et forslag om å endre utlendingsforskriften slik at personer som har fått endelig avslag på søknad om asyl kan få oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 8 annet ledd, dersom retur ikke er gjennomført innen tre år fra saksopprettelse og det heller ikke er utsikter til retur.

Ved Stortingets behandling av Dokument nr. 8-forslaget 14. juni 2006 fikk ikke forslaget tilslutning, men ble vedlagt protokollen. Et flertall på Stortinget støttet de tre foreslåtte regelendringene fra regjeringen.

I påvente av den varslede forskriftsendringen i forhold til sterkere vektlegging av barns tilknytning til riket opparbeidet gjennom lang botid, instruerte Arbeids- og inkluderingsdepartementet 31. august 2006 Utlendingsdirektoratet (UDI) og UNE om å stille i bero behandlingen av saker som gjelder barn (eller andre som omfattes av saken barnet er en del av) som har søkt asyl eller oppholdstillatelse på annet grunnlag, jf. RS AI-5/06. Instruksen omfattet også saker hvor det fremmes omgjøringsanmodning.

2.2 Høringen

Forslag om opphevelse av utlendingsloven § 38 c og om en ny bestemmelse i utlendingsforskriften (sterkere vektlegging av barns tilknytning til riket) ble sendt på høring 1. november 2006. Frist for å avgi uttalelse til forslagene var 13. desember 2006. Høringsbrevet ble sendt til følgende høringsinstanser:

Departementene
Utlendingsdirektoratet (UDI)
Utlendingsnemnda (UNE)
Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi)
Politidirektoratet (POD)
Utdanningsdirektoratet

Riksadvokaten
Regjeringsadvokaten
Politiets sikkerhetstjeneste
Politiets utlendingsenhet (PU)
Datatilsynet
Stortingets ombudsmann for forvaltningen
Kontaktutvalget mellom innvandrere og myndighetene
Likestillings- og diskrimineringsombudet
Organisasjonen Mot Offentlig Diskriminering
UNHCR, Stockholm
Flyktninghjelpen
Norsk Organisasjon for Asylsøkere (NOAS)
Amnesty International Norge
Redd Barna
PRESS Redd Barna Ungdom
Antirasistisk senter
Norsk Folkehjelp
Human Rights Service
Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner
Kirkerådet
Oslo biskop
Domstolsadministrasjonen
Den Norske Advokatforening
Norges Juristforbund
Den norske Dommerforening
Politiembetsmennenes Landsforening
Politiets Fellesforbund
Norges lensmannslag
Barneombudet
Juridisk rådgivning for kvinner
Kontoret for fri rettshjelp
Juss-Buss, Innvandrergruppa
Jussformidlingen
Selvhjelp for innvandrere og flyktninger (SEIF)
Rettspolitisk forening
MiRA-Senteret
Innvandrernes Landsorganisasjon
Landsorganisasjonen i Norge
Næringslivets Hovedorganisasjon
Akademikerne
Faglig forum for kommunalt flyktningarbeid
Norsk senter for menneskerettigheter
Det norske Arbeiderparti
Kristelig Folkeparti
Sosialistisk Venstreparti
Fremskrittspartiet
Høyres hovedorganisasjon
Senterpartiets hovedorganisasjon
Venstre

Følgende høringsinstanser har kommet med realitetsmerknader til forslaget om opphevelse av utlendingsloven § 38 c:

Justis- og politidepartementet
Utlendingsdirektoratet (UDI)
Utlendingsnemnda (UNE)
Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi)
Politidirektoratet (POD)
Politiets utlendingsenhet (PU)
Likestillings- og diskrimineringsombudet
Sosial- og helsedirektoratet
Datatilsynet
Advokatforeningen
Norsk Psykologforening
Juss-Buss
Norsk Organisasjon for Asylsøkere (NOAS)
Selvhjelp for innvandrere og flyktninger (SEIF)
SOS Rasisme
Redd Barna
PRESS Redd Barna Ungdom
Barneombudet
Norsk folkehjelp
Flyktninghjelpen
Kirkerådet
Oslo biskop

Følgende høringsinstanser har gitt uttrykk for at de ikke har realitetsmerknader:

Barne- og likestillingsdepartementet
Helse- og omsorgsdepartementet
Kommunal- og regionaldepartementet
Fiskeri- og kystdepartementet
Olje- og energidepartementet
Kunnskapsdepartementet
Samferdselsdepartementet
Nærings- og handelsdepartementet
Miljøverndepartementet
Fornyings- og administrasjonsdepartementet
Landbruks- og matdepartementet
Utenriksdepartementet
Regjeringsadvokaten
Politiets sikkerhetstjeneste

Landsorganisasjonen i Norge, Næringslivets Hovedorganisasjon, Domstolsadministrasjonen og Riksadvokaten opplyste at de ikke avgir uttalelse.

Innholdet i høringsuttalelsene blir behandlet i forbindelse med forslaget.

3 Gjeldende rett

Det er på det rene at et forvaltningsorgan har kompetanse til å omgjøre sine egne vedtak i relativt stor utstrekning, jf. så vel lovfestet som ulovfestet rett. Forvaltningsloven § 35 første ledd gir nærmere regler om i hvilken utstrekning et forvaltningsorgan kan omgjøre egne vedtak. Omgjøringskompe-

tansen er avhengig av om en omgjøring vil gripe inn i berettigede forventninger eller ikke. I paragrafens første ledd er det sondret mellom gyldige og ugyldige vedtak. *Gyldige* vedtak kan omgjøres til gunst for noen som vedtaket retter seg mot eller direkte tilgodeser, jf. bokstav a. Gyldige vedtak kan også omgjøres til skade for vedkommende dersom underretning om vedtaket ennå ikke er kommet frem, jf. bokstav b. Forvaltningsorganet kan videre omgjøre egne vedtak dersom de må anses *ugyldige*, jf. bokstav c. Dette gjelder uten hensyn til om det er forvaltningen eller den private part som kan bebreides for feilen som har medført ugyldighet.

Spørsmål om omgjøring av et vedtak kan tas opp av myndighetene av eget tiltak, eller det kan være en part eller annen privatperson som anmoder om det. En omgjøringsanmodning er en oppfordring til forvaltningsorganet om å benytte sin kompetanse til å omgjøre sitt opprinnelige vedtak. Det er blant annet hensynet til at en sak skal opplyses så godt som mulig, og at det overordnede målet for arbeidet må være å komme til et materielt riktig resultat i saken, som begrunner en vurdering av en omgjøringsanmodning. Omgjøring er imidlertid ikke noe enkeltindividet har krav på uten videre.

Utlendingsloven hadde før ikrafttredelsen av § 38 c 13. mai 2005 ingen bestemmelse som regulerte når UNE kunne eller skulle omgjøre sine vedtak. Paragraf 38 c innebærer en innskrenkning i den omgjøringskompetansen som følger av forvaltningsloven § 35 første ledd bokstav a.

Utlendingsloven § 38 c lyder i dag:

«Et gyldig nemndvedtak kan utlendingsnemnda bare omgjøre til gunst for utlendingen dersom det foreligger omstendigheter som nevnt i utlendingsloven § 15 første ledd eller særlig sterke menneskelige hensyn eller dersom omgjøring er nødvendig som følge av internasjonale regler Norge er bundet av.

Saker som gjelder anmodning om omgjøring av nemndvedtak kan avgjøres av nemndleder alene når det ikke er grunn til å anta at nemnda vil endre vedtaket. I slike saker kan nemnda også delegere vedtaksmyndighet til sekretariatet. For øvrig gjelder reglene i § 38 b.»

De omgjøringsanmodningene som UNE mottar innebærer normalt at søkeren ber om at et endelig avslag i UNE omgjøres til gunst for utlendingen. Bestemmelsen i § 38 c første ledd begrenser UNEs kompetanse til å omgjøre sine gyldige vedtak til gunst for utlendingen, til de tilfeller der det enten foreligger omstendigheter som nevnt i utlendingsloven § 15 første ledd (behov for beskyttelse) eller særlig sterke menneskelige hensyn

eller dersom omgjøring er nødvendig som følge av internasjonale regler Norge er bundet av. Ettersom bestemmelsen kun regulerer nemndas kompetanse i forhold til *gyldige* vedtak og i forhold til omgjøring *til gunst* for utlendingen, gjelder de alminnelige forvaltningsrettslige reglene for nemndas kompetanse til å omgjøre *til skade* for utlendingen, og for nemndas kompetanse og plikt til å omgjøre vedtak som viser seg å være *ugyldige*.

Det er ingen begrensning i antall omgjøringsanmodninger man kan sende inn, og UNE mottar årlig mellom 2 500 og 3 000 anmodninger om omgjøring av nemndas vedtak. Innføringen av utlendingsloven § 38 c hadde sin bakgrunn i det store antallet omgjøringsbegjæringer som UNE mottok hvert år, og som la beslag på store ressurser i nemnda. Hovedformålet var å begrense nemndas arbeidsbyrde på dette området. Etter forslag fra Kommunal- og regionaldepartementet ble det i 2005 vedtatt å begrense nemndas kompetanse til å omgjøre sine gyldige, negative vedtak til gunst for utlendingen, ved å lovregulere de materielle vilkårene for når omgjøring kan finne sted. Det fremgår av forarbeidene til § 38 c at departementet mente det var behov for å gi nemnda kompetanse til å omgjøre anmodninger som inneholder anførsler om asyl eller flyktningliknende grunner. Nemnda måtte også ha kompetanse til å omgjøre vedtak dersom dette følger av andre internasjonale regler Norge er bundet av. Til sist mente departementet at også enkelte andre saker er av en slik art at omgjøring bør kunne finne sted, og det ble foreslått å innføre hjemmel for omgjøring ved «særlig sterke menneskelige hensyn», jf. Ot.prp. nr. 4 (2004–2005).

Innføringen av kravet om særlig sterke menneskelige hensyn i § 38 c første ledd innebar en heving av terskelen for å innvilge arbeids- og oppholdstillatelse sammenliknet med kravet om sterke menneskelige hensyn i utlendingsloven § 8 annet ledd. I følge Ot.prp. nr. 4 (2004–2005) side 17 er uttrykket «særlig sterke menneskelige hensyn» ment som en sikkerhetsventil for de helt spesielle tilfellene, og «det må normalt kreves at situasjonen har endret seg drastisk siden vedtak ble truffet i klageomgangen». Videre uttaler departementet at «forhold som skyldes at utlendingen nekter å etterleve vedtaket som er truffet av nemnda i den ordinære klagebehandlingen, f.eks. sterkere tilknytning til Norge som følge av tiden som har gått, skal som hovedregel ikke tillegges vekt».

Paragraf § 38 c første ledd angir uttømmende i hvilke tilfeller UNE kan omgjøre gyldige vedtak til gunst for utlendingen. Dette fører til at i saker hvor ingen av omstendighetene som er nevnt i § 38 c

første ledd gjør seg gjeldende (vanligvis vedtak som er truffet på bakgrunn av søknad om familiegjenforening eller arbeidstillatelse), vil UNE ikke ha kompetanse til å omgjøre. Blant annet vil UNE ikke kunne omgjøre et vedtak om avslag på søknad om familiegjenforening grunnet manglende oppfylt underholdskrav, selv om det i omgjøringsanmodningen dokumenteres at underholdskravet nå er oppfylt, ettersom det da verken foreligger omstendigheter som nevnt i utlendingsloven § 15 første ledd eller særlige sterke menneskelige hensyn, og omgjøring heller ikke er nødvendig som følge av internasjonale regler Norge er bundet av. Slike saker, hvor vilkårene blir oppfylt i en viss periode etter endelig avslag, ble før innføringen av § 38 c behandlet av UNE, men må i dag på grunn av begrensningene i bestemmelsen, sendes til UDI for behandling.

Samtidig med at det ble vedtatt en egen bestemmelse i utlendingsloven § 38 c første ledd om UNEs kompetanse ved omgjøringsanmodninger, ble det inntatt en bestemmelse i utlendingsloven § 38 c annet ledd om behandlingsform ved omgjøringsanmodninger. En tilsvarende bestemmelse som tidligere sto i utlendingsloven § 38 b annet ledd fjerde punktum ble opphevet. Det ble også vedtatt å oppheve bestemmelsen om avskjæring av bevismidler i daværende § 38 b annet ledd femte punktum, da denne regelen aldri hadde vært anvendt.

4 Høringsbrevets forslag

I høringsbrevet av 1. november 2006 foreslo departementet å oppheve bestemmelsen i utlendingsloven § 38 c, slik at det igjen blir forvaltningsloven som regulerer når UNE kan omgjøre et gyldig vedtak til gunst for utlendingen.

Departementet ga uttrykk for at formålet med opphevelsen av § 38 c for det første er å senke terskelen for omgjøring av vedtak i saker hvor det foreligger menneskelige hensyn. Utlendingsloven § 38 c første ledd stiller krav om «særlig sterke menneskelige hensyn», og en oppheving av bestemmelsen vil innebære at det igjen blir samme terskel for omgjøring som for å innvilge arbeids- og oppholdstillatelse med hjemmel i utlendingsloven § 8 annet ledd første alternativ, det vil si «sterke menneskelige hensyn». Det skal dermed mindre til for omgjøring etter forslaget her enn etter gjeldende rett. Departementet er imidlertid kjent med at endringen som innføringen av § 38 c innebar, gjennom en heving av terskelen til særlig sterke menneskelige hensyn, ikke synes å ha hatt særlig

innvirkning på antall innvilgelser etter omgjøringsanmodning. Det antas derfor at en tilbakegang til rettstilstanden slik den var før innføringen av § 38 c på dette punkt, ikke vil innebære betydelige endringer i forhold til om en anmodning tas til følge eller ikke.

For det andre skrev departementet i høringsbrevet at det anses lite hensiktsmessig at UNE må vurdere enhver omgjøringsanmodning for å klarlegge om vilkårene i § 38 c første ledd foreligger, for så eventuelt å sende saken tilbake til UDI dersom vilkårene i § 38 c ikke foreligger, men det er andre grunner til at søknaden nå ikke bør avslås (for eksempel at underholdskravet er oppfylt). UNE bør derfor, i likhet med slik rettstilstanden var før innføringen av § 38 c, gis adgang til å omgjøre til gunst for utlendingen ved alle typer gyldige vedtak, og ikke bare der vilkårene i § 38 c er tilstede.

I høringsbrevet ble det fremhevet at en opphevelse av § 38 c blant annet vil kunne komme barn til gode. Senking av terskelen for omgjøring vil gjøre det enklere for barn med endelig avslag å få omgjort vedtaket, dersom det foreligger sterk tilknytning til riket som følge av lang oppholdstid, jf. forslaget til ny § 25 a i utlendingsforskriften.

Departementet skisserte også et alternativ til å oppheve § 38 c. Ved å fjerne «særlig» fra kravet til «særlig sterke menneskelige hensyn» oppnår man å senke terskelen for omgjøring, men rettstilstanden endres ikke i forhold til de vedtakene som i dag faller utenfor § 38 c. I høringsbrevet ble det særlig bedt om UDIs og UNEs synspunkter på dette alternativet.

I forhold til bestemmelsen i § 38 c annet ledd om behandlingsform ved omgjøringsanmodninger, mente departementet at regelen i annet ledd første punktum, som følge av opphevelsen av § 38 c første ledd, bør tilbakeføres til § 38 b. Den nå opphevede regelen om avskjæring av bevismidler i § 38 b tidligere annet ledd femte punktum, ble imidlertid ikke foreslått gjeninnført.

5 Høringsinstansenes syn

Flertallet av høringsinstansene (*Advokatforeningen, Barneombudet, Datatilsynet, Flyktningshjelpen, Justisdepartementet, Kirkerådet, Likestillings- og diskrimineringsombudet, NOAS, Norsk Folkehjelp, Norsk Psykologforening, Oslo biskop, Politidirektoratet, Redd Barna, SEIF, Sosial- og helsedirektoratet og UDI*) støtter forslaget om å oppheve utlendingsloven § 38 c. UNE støtter forslaget om å senke ter-

skelen for omgjøring av vedtak, men mener det er grunn til kun å gjøre endringer i dagens § 38 c. IMDi har ikke noen innvendinger.

SEIF er svært positiv til forslaget. Organisasjonen har erfart at i mange av deres saker, blant annet familiegjenforeningssakene, medfører dagens § 38 c unødvendig mye byråkrati og virker lite hensiktsmessig. SEIF uttaler videre at endringen bør bety en reell oppmyking av dagens svært strenge praksis. *Flyktningshjelpen* mener at en oppheving av bestemmelsen på mange måter vil kunne komme deres målgruppe, inkludert voksne, til gode. *Norsk Psykologforening* ser forslaget som en dreining mot en mer human innvandringspolitikk.

I følge *Likestillings- og diskrimineringsombudet* bør det ikke være en høyere terskel for omgjøring av et endelig avslag etter utlendingsloven enn den som følger av forvaltningsloven og ulovfestet forvaltningsrett. Videre viser ombudet til at i de tilfeller hvor nemnda i dag må sende saken tilbake til UDI, vil endringen være ressursbesparende og saksbehandlingstiden vil bli kortere.

NOAS peker på at organisasjonen var svært kritisk til bestemmelsen da den i sin tid ble innført, fordi NOAS mente at det «ville kunne føre til tilfeller hvor Utlendingsnemnda ikke ville kunne omgjøre sitt eget vedtak, selv i tilfeller hvor de var enige i innvendingene mot vedtaket, fordi terskelen i neste omgang var blitt hevet». Dessuten var det upraktisk om søknader ble avslått selv om vilkårene for innvilgelse forelå, fordi nemnda ikke hadde kompetanse til å innvilge. NOAS bemerker også at det i mange tilfeller vil bero på tilfeldigheter hvorvidt UNE får kunnskap om de forhold som gir grunnlag for omgjøring, før eller etter sitt vedtak.

Også UDI støtter forslaget:

«Som nevnt har dagens bestemmelse i utlendingsloven § 38 c ført til at en del anmodninger om omgjøring av Utlendingsnemndas vedtak er blitt oversendt til direktoratet for å behandles som ny søknad. Dette har hatt enkelte uheldige konsekvenser for noen av søkerne, fordi det har skapt en midlertidig uklarhet om deres status, om de har en søknad til behandling og om de må forlate riket. At antallet omgjøringsanmodninger til Utlendingsnemnda ikke har gått ned, tilsier også at det hittil har vært liten forståelse for bestemmelsen blant utlendingsforvaltningens brukere. Det har videre ført til merarbeid for utlendingsforvaltningen som helhet, ettersom Utlendingsnemnda først har måttet ta stilling til om anførselene i saken er av en slik karakter at Utlendingsnemnda kan omgjøre vedtaket, for så å sende saken til Utlendingsdirektoratet for vurdering som ny søknad.»

UDI, POD, Barneombudet og Advokatforeningen mener at å fjerne «særlig» fra kravet til «særlig sterke menneskelige hensyn» ikke fremstår som et alternativ. I den forbindelse uttaler UDI:

«Direktoratet mener at dette alternativet ikke vil løse de problemene som har oppstått både for forvaltningen og for brukerne som følge av innføringen av utlendingsloven § 38 c, idet terskelen for omgjøring fortsatt vil ligge høyt, og Utlendingsnemnda fortsatt vil måtte foreta en realitetsvurdering og eventuell oversendelse av saker til Utlendingsdirektoratet.»

Advokatforeningen viser til at en rekke vedtak med dette alternativet fortsatt vil falle utenfor § 38 c, samtidig som det nok heller ikke vil få ned antall omgjøringsanmodninger. Barneombudet synes det vil være lite hensiktsmessig om ikke UNE kan omgjøre vedtak som faller utenfor omgjøringsadgangen etter § 38 c til tross for at vilkårene for opphold på vedtakstidspunktet er oppfylt. «Det vil også være uheldig dersom dette vil medføre lenger saksbehandlingstid for den enkelte», skriver Barneombudet.

UNE på sin side peker på at det store antallet omgjøringsanmodninger kan tale for at departementets alternative forslag til lovendring velges, og det vises til uttalelsen i høringsbrevet om at hovedformålet med innføringen av § 38 c var å begrense UNEs arbeidsbyrde på dette området. Videre fremhever UNE at det utvilsomt er arbeidsbesparende for UNE at klagere med endelig avslag eventuelt må søke på nytt i UDI, under henvisning til at UNE ikke har omgjøringskompetanse og uten at UNE vurderer om vilkårene nå er oppfylt. UNE uttaler:

«UNE må imidlertid ta stilling til om det foreligger «særlig sterke menneskelige hensyn», eventuelt «sterke menneskelige hensyn» når rettstilstanden endres. Det er imidlertid enkelt å fastslå i de fleste saker at slike hensyn ikke foreligger, da det skal mye til for at dette anses å være tilfellet i den type saker det her er tale om».

Juss-Buss, PRESS Redd Barna Ungdom og SOS Rasisme mener at forslaget, sett i sammenheng med forslaget til forskriftsbestemmelse om sterkere vektlegging av barns tilknytning til riket, som helhet gir et svakere vern for barn enn forventet.

6 Departementets vurderinger

Høringsuttalelsene viser at det er bred støtte for å senke terskelen for omgjøring, slik at det igjen blir

tilstrekkelig for omgjøring av gyldige vedtak til gunst for utlendingen at det foreligger sterke menneskelige hensyn. Forslaget som ble sendt på høring opprettholdes.

Av de høringsinstansene som har uttalt seg om utlendingsloven § 38 c bør oppheves eller om man kun skal fjerne «særlig» fra kravet til «særlig sterke menneskelige hensyn», ønsker alle, med unntak av UNE, at man velger førstnevnte løsning. Departementet ser at det er arbeidsbesparende for UNE at omgjøringsanmodninger kan avvises under henvisning til at UNE ikke har omgjøringskompetanse. I de sakene hvor anmodningen oversendes UDI for vurdering i første instans, medfører det imidlertid merarbeid for UDI. Hovedformålet med innføringen av § 38 c var riktignok å begrense UNEs arbeidsbyrde på dette området, men bestemmelsen har så langt ikke ført til en nedgang i antall omgjøringsanmodninger. Når dagens besparelse for UNE i mange tilfeller samtidig fører til økt arbeidsmengde for UDI, mener departementet at det ikke er hensiktsmessig å beholde bestemmelsen. Som påpekt av UDI er også dagens ordning vanskelig å forstå for klagerne, og den medfører en uklar situasjon for mange.

Det høye antallet omgjøringsanmodninger UNE mottar i dag skyldes i stor grad at endelige avslagsvedtak i UNE ikke etterleves, til tross for tilfredsstillende saksbehandling og til tross for at det har vært liten eller ingen endring i de faktiske forholdene etter at endelig vedtak ble fattet. Slike omgjøringsanmodninger viser at adgangen til omgjøring ikke anses som et ekstraordinært middel til bruk i unntakstilfeller, men i stor grad som et ordinært middel. Departementet vil derfor understreke at selv om bestemmelsen i § 38 c første ledd oppheves, og terskelen for omgjøring således senkes, skal omgjøring fortsatt være et ekstraordinært middel til bruk i unntakstilfeller. Det legges til grunn at den foreslåtte endringen i så måte ikke vil innebære noen stor justering i forhold til gjeldende rett.

Departementet mener at ved opphevelse av § 38 c, bør bestemmelsen i § 38 c annet ledd første punktum om behandlingsform ved omgjøringsanmodninger tilbakeføres til § 38 b. Bestemmelsen foreslås inntatt i § 38 b tredje ledd med samme ordlyd som bestemmelsen hadde før den ble overført til § 38 c.

Etter lov 10. juni 2005 nr. 51 om statsborgerskap (statsborgerloven) § 27 tredje ledd tredje punktum, gjelder utlendingsloven § 38 b tilsvarende ved behandling av saker etter statsborgerloven. Dersom bestemmelsen i § 38 c annet ledd første punktum tilbakeføres til § 38 b, vil den også få

anvendelse ved behandling av saker etter statsborgerloven.

7 Økonomiske og administrative konsekvenser

Departementet antar at den foreslåtte opphevelsen av utlendingsloven § 38 c ikke vil medføre nevneverdige økonomiske eller administrative konsekvenser. Det er gått relativt kort tid siden § 38 c ble innført, og bestemmelsen har foreløpig ikke ført til noen nedgang i antall omgjøringsanmodninger. Tall fra UNE viser at nemnda i 2004 mottok 3 073 omgjøringsanmodninger, noe som utgjorde 18 % av totalt antall innkomne saker. I 2005 mottok UNE 2 484 omgjøringsanmodninger, hvilket utgjorde 20 % av totalt antall innkomne saker. I 2006 mottok UNE 3 402 omgjøringsanmodninger, hvilket utgjorde 36 % av totalt antall innkomne saker. Økningen i antall omgjøringsanmodninger for 2006 må imidlertid ses i sammenheng med at departementet 31. august 2006 instruerte UDI og UNE om å stille i bero behandlingen av en nærmere angitt gruppe saker i påvente av regelverksendringer, jf. RS AI-5/06. Berostillelsen omfattet også omgjøringsanmodninger og UNE anslår at de mottok ca. 600 flere omgjøringsanmodninger i 2006, enn dersom instruksene om berostillelse ikke var blitt gitt. Ser man bort fra de 600 anmodningene som kan antas å ha sammenheng med instruksene om berostillelse, gjenstår ca. 2 800 anmodninger, hvilket utgjør ca. 30 % av totalt antall innkomne saker.

Ettersom en heving av terskelen for omgjøring i forhold til menneskelige hensyn ikke har ført til

noen reduksjon i antall omgjøringsanmodninger, legger departementet til grunn at en senking av den samme terskelen tilbake til nivået før 13. mai 2005 heller ikke vil føre til noen betydelig oppgang i antall omgjøringsanmodninger. Videre er det grunn til å anta at senking av terskelen tilbake til «sterke menneskelige hensyn» ikke vil føre til at langt flere saker vil bli omgjort enn etter gjeldende rett, og dermed heller ikke medføre økte utgifter for staten i form av integreringstilskudd eller tilskudd til opplæring i norsk og samfunnskunnskap.

8 Merknader til de enkelte bestemmelsene

Til § 38 b tredje ledd:

Se de generelle merknadene under punkt 6.

Til § 38 c:

Se de generelle merknadene under punkt 6.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet

tilrår:

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om lov om endringer i utlendingsloven (senking av terskelen for omgjøring av vedtak).

Vi HARALD, Norges Konge,

stadfester:

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i utlendingsloven (senking av terskelen for omgjøring av vedtak) i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om endringer i utlendingsloven (senking av terskelen for omgjøring av vedtak)

I

I lov 24. juni 1988 nr. 64 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven) gjøres følgende endringer:

§ 38 b tredje ledd nytt fjerde punktum skal lyde:

Det samme gjelder anmodning om omgjøring av vedtak truffet av Utlendingsnemnda når det ikke er grunn til å anta at nemnda vil endre vedtaket.

§ 38 c oppheves.

II

Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer.



241 379
Trykksak

Grafisk produksjon: PDC Tangen a.s