



Innst. O. nr. 60

(2006-2007)

Innstilling til Odelstinget fra kommunal- og forvaltningskomiteen

Ot.prp. nr. 40 (2006-2007)

Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om lov om endringer i utlendingsloven (senking av terskelen for omgjøring av vedtak)

Til Odelstinget

SAMMENDRAG

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

I proposisjonen vises det til at 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 lovforslag fra stortingsrepresentantene Bjørg Tørrisdal 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 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.

Forslaget i proposisjonen 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".

Høringsuttalelsene viser at det er bred støtte for forslaget.

Departementet vil 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.

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. Dersom 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 samtidig med den foreslåtte opphevelsen av utlendingsloven § 38 c.

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

Departementet antar at den foreslåtte opphevelsen av utlendingsloven § 38 c ikke vil medføre nev-

neverdige økonomiske eller administrative konsekvenser.

KOMITEENS MERKNADER

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, lederen Tore Hagebakken, Saera Khan, Silvia K. Kosmo, Inger Løite og Arild Stokkan-Grande, fra Fremskrittspartiet, Per-Willy Amundsen, Åge Starheim og Ib Thomsen, fra Høyre, Kari Lise Holmberg og Bent Høie, fra Sosialistisk Venstreparti, Rolf Reikvam, fra Kristelig Folkeparti, Bjørg Tørresdal, fra Senterpartiet, Trygve Slagsvold Vedum, og fra Venstre, Vera Lysklætt, viser til at Regjeringen i Ot.prp. nr. 40 (2006-2007) legger fram forslag om å senke terskelen for omgjøring av vedtak.

Komiteen viser til at en omgjøringsanmodning er en oppfordring til et forvaltningsorgan om å benytte sin kompetanse til å omgjøre sitt opprinnelige vedtak. Da § 38 c i utlendingsloven trådte i kraft under regjeringen Bondevik II 13. mai 2005, innebar det en innskrenkning i den omgjøringskompetansen som følger av forvaltningsloven § 35. Komiteen vil videre peke på at innføringen av kravet om særlig sterke menneskelige hensyn i § 38 c innebar en heving av terskelen for å innvilge arbeids- og oppholdstillatelse sammenliknet med kravet om sterke menneskelige hensyn i utlendingsloven § 8.

Forslaget i Ot.prp. nr. 40 (2006-2007) innebærer at utlendingsloven § 38 c oppheves, slik at det igjen blir forvaltningsloven som regulerer når Utlendingsnemnda kan omgjøre et gyldig vedtak til gunst for utlendingen. Forslaget betyr at det igjen blir tilstrekkelig for omgjøring at det foreligger "sterke menneskelige hensyn".

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Venstre, støtter dette.

Flertallet viser til at det er bred støtte blant høringsinstansene for å senke terskelen for omgjøring.

Flertallet støtter videre forslaget om at bestemmelsen i § 38 c annet ledd første punktum om behandlingsform ved omgjøringsanmodninger tilbakeføres til utlendingsloven § 38 b.

Flertallet vil understreke at selv om bestemmelsen i § 38 c første ledd oppheves, og terskelen for omgjøring dermed senkes, skal omgjøring fortsatt være et ekstraordinært middel til bruk i unntakstilfeller. Det vises til at det her er tale om anmodning om

omgjøring av et endelig avslag etter klagebehandling i Utlendingsnemnda.

Flertallet viser videre til at det i Ot.prp. nr. 40 (2006-2007) opplyses at forslaget kan ses i sammenheng med et forslag til en ny bestemmelse i utlendingsforskriften som har vært ute på høring samtidig med forslaget om å oppheve § 38 c. Den foreslåtte forskriftsbestemmelsen vil innebære at det ved vurderingen av om oppholdstillatelse skal gis på grunn av sterke menneskelige hensyn etter utlendingslovens § 8 annet ledd, skal legges særlig vekt på barns tilknytning til riket. Flertallet viser til at Regjeringen legger opp til at forskriftsendringen skal tre i kraft samtidig med forslaget om å oppheve utlendingsloven § 38 c. Flertallet er positiv til dette.

Et annet flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, viser til at de tre partiene allerede i Soria Moria-erklæringen av 13. oktober 2005 ga uttrykk for at de ønsket å senke terskelen for anmodning av omgjøringsbegjæringer, slik at det igjen innvilges opphold når det foreligger "sterke menneskelige hensyn". Dette flertallet er tilfreds med at Regjeringens forslag i Ot.prp. nr. 40 (2006-2007) vil senke terskelen for omgjøring av vedtak i saker der det foreligger menneskelige hensyn.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre viser til at endringen som ble gjennomført ved etableringen av dagens § 38 c i utlendingsloven, innebar i hovedsak at Utlendingsnemndas (UNEs) adgang til å omgjøre gyldige, negative nemndvedtak til gunst for utlendingen ble innskrenket. Omgjøring skulle bare kunne finne sted dersom det forelå omstendigheter som nevnt i utlendingsloven § 15 første ledd (behov for beskyttelse), eller særlig sterke menneskelige hensyn, eller dersom omgjøring var nødvendig som følge av internasjonale regler Norge er bundet av. Forslaget om å begrense UNEs kompetanse til å omgjøre gyldige, negative nemndvedtak til gunst for utlendingen ble begrunnet i det store antall omgjøringsanmodninger UNE mottar hvert år. Disse medlemmer viser til sin begrunnelse for å støtte endringen, jf. Innst. O. nr. 57 (2004-2005).

Disse medlemmer viser til at forslaget førte til at det ble innvilget arbeids- og oppholdstillatelse i Norge på bakgrunn av "sterke menneskelige hensyn", mens det kreves "særlig sterke menneskelige hensyn" for å få omgjort vedtaket i UNE. Disse medlemmer har merket seg at tolkningen av "sterke menneskelig hensyn" er vid, og er skeptiske til regelverk som undergraver asylordningen. Disse medlemmer vil komme tilbake til dette under be-

handlingen av ny utlendingslov. Disse medlemmer merker seg at endringen som foreslås, begrunnes i å senke terskelen for å gi opphold til barn og barnefamilier. Disse medlemmer viser til sine respektive merknader i Innst. S. nr. 234 (2005-2006).

Disse medlemmer mener at det å kunne omgjøre vedtak skal være en snever unntaksregel. Disse medlemmer mener at dette forslaget til endring er et skritt i feil retning. I 2006 ble 36 pst. av alle søknader i UNE begjært omgjort. Disse medlemmer mener at omgjøringsadgangen bør søkes å gjøre snevrere, ikke enda videre. Disse medlemmer vil stemme imot Regjeringens forslag til endring.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet mener dagens praksis med "sterke menneskelige hensyn" undergraver asylordningen, fordi man gir opphold på såkalt humanitært grunnlag til en stor andel av de asylsøkerne som ikke kvalifiserer til å få innvilget beskyttelse etter Flyktningskonvensjonen. Disse medlemmer viser til at asylordningen var ment for å gi beskyttelse til de som hadde behov for det, og ikke for å gi personer opphold i Norge på bakgrunn av helsemessige forhold, hensyn til mindreåriges situasjon eller sterk tilknytning til riket.

Disse medlemmer ser at Regjeringens forslag vil gjøre det lettere for barn med endelig avslag å få omgjort vedtaket, dersom det foreligger sterk tilknytning til riket. Disse medlemmer tror det vil føre til at enda flere enn i dag vil motsette seg retur til hjemlandet, fordi man for hver eneste måned i Norge vil ha opparbeidet seg ytterligere tilknytning. Disse medlemmer viser til at mange norske barn flytter fra land til land sammen med sine foreldre dit hvor karrieremulighetene er best, og tror ikke dette nødvendigvis er noe barna tar skade av. Tvert imot er barn etter disse medlemmers mening ofte langt mer tilpasningsdyktige enn foreldrene. Disse medlemmer vil videre vise til at oppsporing av familien til innvandrerbarn som kommer til Norge alene er en krevende oppgave, og at Norge gir uheldige incentiver på området da vi sammen med Finland og Sverige er de eneste europeiske landene som gir oppholdstillatelse dersom man ikke lykkes med oppsporingarbeidet.

Disse medlemmer vil fremme følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen utrede og fremme de nødvendige forslag som medfører at Norge i fremtiden skal føre en asylpolitikk der en streng fortolkning av Flyktningskonvensjonen og andre internasjonale konvensjoner Norge er forpliktet av legges til grunn, slik at dagens ordning med opphold på humanitært grunnlag faller bort."

FORSLAG FRA MINDRETALL

Forslag fra Fremskrittspartiet:

Stortinget ber Regjeringen utrede og fremme de nødvendige forslag som medfører at Norge i fremtiden skal føre en asylpolitikk der en streng fortolkning av Flyktningskonvensjonen og andre internasjonale konvensjoner Norge er forpliktet av legges til grunn, slik at dagens ordning med opphold på humanitært grunnlag faller bort.

KOMITEENS TILRÅDING

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til proposisjonen og rår Odelstinget til å gjøre slikt

vedtak 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.

Oslo, i kommunal- og forvaltningskomiteen, den 10. mai 2007

Tore Hagebakken

leder

Trygve Slagsvold Vedum

ordfører

