

Høringsnotat

Innvandringsavdelingen

Dato: 18.12.2025

Saksnr: 25/6885

Høringsfrist: 30.01.2026

Forslag til endringer i utlendingsloven og utlendingsforskriften – saksbehandlingsregler for kollektiv beskyttelse mv.

1 Innledning

Justis- og beredskapsdepartementet sender med dette på høring forslag til endringer i utlendingsloven (utl.) § 34 om kollektiv beskyttelse i en massefluktsituasjon, § 94 om asylsøkerens rettsstilling under behandlingen av asylsøknaden og utlendingsforskriften (utlf.) § 17-2 om asylintervju.

Forslaget til endring i utl. § 34 innebærer at forvaltningslovens regler om klage ikke skal gjelde for oppholdstillatelser etter reglene om kollektiv beskyttelse. I dag er det adgang til å klage på vedtak om ikke å fornye eller forlenge slik tillatelse. Departementet presiserer at det ikke foreslås endringer når det gjelder adgangen til å klage over vedtak om avslag på søknad om beskyttelse (asyl) etter utl. § 28. En person som mister sin kollektive beskyttelse, vil altså fortsatt ha rett til individuell behandling av sin asylsøknad, herunder klagerett på et ev. avslag.

Forslaget til endring i utl. § 94 innebærer at det åpnes for at personer som har hatt kollektiv beskyttelse og som får en asylsøknad behandlet på ordinær måte, *kan* gis rett til å arbeide inntil asylsøknaden er avgjort, selv om det ikke er gjennomført asylintervju i saken. I dag kan denne gruppen ikke gis rett til å arbeide, med mindre det er høy sannsynlighet for at søkeren vil få innvilget asylsøknaden. Forslaget er ment å sikre tilstrekkelig fleksibilitet i regelverket. Ved avvikling av kollektiv beskyttelse *kan* det være hensiktsmessig at retten til arbeid ikke bortfaller i det asylsøknaden tas til behandling, uavhengig av sannsynlig utfall av asylsaken.

Forslaget til endringer i utlf. § 17-2 innebærer at Utlendingsdirektoratet (UDI) kan gjøre unntak fra kravet om asylintervju *dersom landinformasjon og UDIs praksis tilsier at det er høy sannsynlighet for at søknaden vil bli avslått*. Det er en forutsetning at søkeren har fått uttale seg om årsaken til søknaden om beskyttelse og hva vedkommende frykter ved retur til hjemlandet. Slike saker vil ofte være tilstrekkelig opplyst, og kravet om gjennomføring av asylintervju kan da være et unødvendig hinder for hensiktsmessig saksbehandling. Forslaget innebærer – slik situasjonen er pr. i dag – at UDI kan unnlate å intervjuere asylsøkere fra Ukraina, noe som vil være svært ressursbesparende for UDI, særlig når ordningen med midlertidig kollektiv beskyttelse skal avvikles. Det understrekes at UDI alltid må foreta en konkret vurdering av hvorvidt en asylsøknad er tilstrekkelig opplyst, og om søkeren likevel skal innkalles til asylintervju, selv om vilkårene for å unnlate intervju er oppfylt.

Departementet foreslår også at gjeldende praksis i UDI når det gjelder hvilke saker som UDI kan unnlate å gjennomføre asylintervju i, bl.a. ved åpenbart grunnløse asylsøknader, skal fremgå direkte av utlf. § 17-2. I dag er praksisen regulert i instruks fra departementet.¹

2 Bakgrunn

Ordningen med kollektiv beskyttelse er en beredskapsordning for situasjoner der det kommer svært mange asylsøkere til Norge i løpet av kort tid, og der det antas at beskyttelsesbehovet er midlertidig. Formålet med ordningen er å sikre at utlendingsforvaltningen kan ta imot og behandle asylsøknader raskt og effektivt.

I mars 2022 besluttet Kongen i statsråd å iverksette en ordning med midlertidig kollektiv beskyttelse for personer fordrevet fra Ukraina, jf. utlf. § 7-5 a. Siden Russlands fullskala invasjon av Ukraina i februar 2022 har over 100 000 fordrevne fra Ukraina søkt om beskyttelse i Norge, og p.t. har over 83 000 personer opphold i Norge på grunnlag av kollektiv beskyttelse. Det historisk høye antallet søknader og tillatelser har aktualisert behovet for å klargjøre hvilke saksbehandlingsregler som skal gjelde for denne gruppen.

Når ordningen med midlertidig kollektiv beskyttelse for fordrevne fra Ukraina helt eller gradvis avvikles, vil det kunne innebære behandling av et stort antall berostilte asylsøknader. Også i dag blir enkelte oppholdstillatelser på grunnlag av kollektiv beskyttelse tilbakekalt eller nektet fornyet, noe som har synliggjort utfordringer ved overgangen til individuell asylsaksbehandling. Forslagene i høringsnotatet skal ivareta hensynet til en effektiv saksbehandling og bidra til at regelverket er forutsigbart og tydelig. Endringene vil også gjelde for ev. fremtidige massefluktsituasjoner, der det er aktuelt å iverksette en ordning med kollektiv beskyttelse i medhold av utl. § 34.

3 Gjeldende rett

3.1 Ordningen med midlertidig kollektiv beskyttelse

Dersom det foreligger en massefluktsituasjon, kan en søknad om beskyttelse behandles etter en forenklet prosedyre som er regulert i utl. § 34. Ordningen innebærer et unntak fra utgangspunktet om at en asylsøknad skal vurderes individuelt, da den åpner for å gi beskyttelse etter en gruppevurdering. Hensynet bak de særlige reglene om forenklet asylsaksbehandling i utl. § 34 er behovet for effektivitet i en situasjon hvor det kommer svært mange asylsøkere fra samme område på kort tid, og hvor beskyttelsesbehovet antas å være midlertidig.

Det er Kongen i statsråd som beslutter om en ordning med midlertidig kollektiv beskyttelse etter utl. § 34 skal iverksettes og når den skal avvikles. Når Kongen i statsråd har besluttet å iverksette en slik ordning, er det utlendingsmyndighetene som beslutter om asylsøknaden skal vurderes kollektivt eller individuelt. Beslutningen er ikke å anse som et enkeltvedtak og kan ikke påklages. Tillatelsen kan forlenges i ett år om gangen og i totalt fem år fra det tidspunktet utlendingen første gang fikk oppholdstillatelse. Deretter kan det gis en oppholdstillatelse som

¹ GI-02/2023 – revidert instruks om at Utlendingsdirektoratet kan unnlate å gjennomføre asylintervju i visse tilfeller.

danner grunnlag for permanent oppholdstillatelse, så fremt ordningen fortsatt består.

Utlendinger som gis midlertidig kollektiv beskyttelse underlegges en forenklet saksbehandlingsprosedyre, der det ikke gjennomføres asylintervju og ikke tas stilling til utlendingens individuelle beskyttelsesbehov. Terskelen for å gi kollektiv beskyttelse er lavere enn terskelen for individuell beskyttelse etter utl. § 28.

Dersom en utlending gis midlertidig kollektiv beskyttelse, stilles den opprinnelige asylsøknaden i bero. Så lenge saken ikke vurderes individuelt etter § 28, utløses heller ikke rettigheter eller plikter eller særlige prosessuelle regler som knytter seg til individuell behandling etter § 28. Utlendingen har rett til å få asylsøknaden gjenopptatt når ordningen med midlertidig kollektiv beskyttelse er bortfalt eller det er gått fem år siden hen første gang fikk tillatelse. Tilsvarende vil gjelde dersom utlendingen ikke får fornyet eller forlenget den kollektive beskyttelsen. Asylsøknaden vil da bli behandlet etter utl. § 28, og rettigheter og plikter knyttet til § 28 gjeninntre.

Dersom en tillatelse om midlertidig kollektiv beskyttelse ikke lenger kan fornyes eller forlenges, og søkeren ikke har rett til flyktningstatus etter en individuell vurdering etter utl. § 28, skal det vurderes om utlendingen kan gis oppholdstillatelse etter utl. § 38. Tillatelse etter § 38 kan gis dersom utlendingen har en særlig tilknytning til Norge, eller det foreligger sterke menneskelige hensyn som tilsier at søkeren får bli værende i Norge.

For fordrevne fra Ukraina er det fastsatt i utlf. § 7-5 a at utlendinger med midlertidig kollektiv beskyttelse har rett til fortsatt opphold i ett år fra utløpet av tillatsen (forlengelse). Etter gjeldende forskrift kan oppholdstillatsen forlenges tre ganger. Retten til forlengelse følger direkte av forskriften, og utlendingen trenger ikke å fremsette søknad for å få tillatsen forlenget. UDI trenger ikke å fatte vedtak om forlengelse i den enkelte sak; tillatsene forlenges automatisk og på kollektivt grunnlag når de utløper. Dersom det er grunnlag for å nekte forlengelse, jf. utlf. § 7-5 a fjerde og sjette ledd, og UDI treffer et vedtak om dette, har departementet i instruks fra 2023² lagt til grunn at dette vedtaket kan påklages.

3.2 UDIs praksis

Per 17. oktober 2025 har UDI fattet om lag 13 800 avslag på forlengelse av midlertidig kollektiv beskyttelse for personer fordrevet fra Ukraina. Hovedårsaken til at det gis avslag er at søkeren har meldt utflytting eller antas å ha flyttet fra Norge. I ca. 500 saker er det gitt avslag pga. at søkeren har dobbelt statsborgerskap (60 saker) eller har fått annen oppholdstillatelse i Norge.

Etter forvaltningsloven (§ 29) er fristen for å klage 3 uker fra det tidspunktet søkeren er underrettet om vedtaket. Dersom det er gitt avslag på forlengelse av midlertidig kollektiv beskyttelse som følge av at søkeren ikke har oppholdt seg i Norge, vil UDI i forbindelse med klagebehandlingen vurdere lengden på utenlandsoppholdet i tillatelsesperioden og omgjøre vedtaket dersom hen har oppholdt seg i utlandet i mindre enn seks måneder, jf. utlf. § 10-19 a. UDI kan

² Se G-1/2023 – *Ikrafttredelse av endringer i utlendingsforskriften § 7-5 a – forlengelse av midlertidig kollektiv beskyttelse for fordrevne fra Ukraina* datert 23. januar 2023.

også omgjøre vedtaket uten klage, jf. forvaltningsloven § 35, f.eks. dersom UDI får nye opplysninger om at personen likevel befinner seg i Norge.

3.3 Retten til å klage etter forvaltningsloven

Hovedregelen i statsforvaltningen er at vedtak påklages til nærmeste overordnede forvaltningsorgan, jf. forvaltningsloven § 28. Klageretten etter forvaltningsloven § 28 første ledd gjelder enkeltvedtak, og gjeldende klageordning gir klagerett i én instans, jf. § 28 tredje ledd. I utlendingsforvaltningen er det Utlendingsnemnda (UNE) som behandler klager over vedtak truffet i førsteinstans av UDI.

Det følger av forvaltningsloven § 28 første ledd at «en part eller annen med rettslig klageinteresse» har klagerett. Bestemmelsen er utformet etter mønster av den nå opphevede tvistemålslovens bestemmelse om hvem som kan reise sivil sak for domstolene, se lov 13. august 1915 nr. 6 om rettergangsmåten for tvistemål § 54 og Ot.prp. nr. 38 (1964–65) side 99. Søksmålsvilkårene for sivile saker er senere omformulert i tvisteloven §§ 1-3 og 1-4, og forvaltningslovens regler om rettslig klageinteresse tolkes i lys av disse bestemmelsene.

Den som en avgjørelse retter seg mot eller som saken ellers direkte gjelder, er part i saken med rett til å klage over vedtaket, jf. forvaltningsloven § 28 første ledd, jf. § 2 første ledd bokstav e. Også andre med «rettslig klageinteresse» har klagerett etter § 28 første ledd.

I forvaltningsloven §§ 29–34 gis det regler om klagefrist, når klagen må være fremsatt, oversitting av klagefristen, hva en klage må inneholde, saksforberedelsen i en klagesak og klageinstansens kompetanse.

I juni 2025 vedtok Stortinget ny forvaltningslov, jf. lov 20. juni 2025 nr. 81 om saksbehandlingen i offentlig forvaltning. I den nye loven videreføres i all hovedsak reglene om klage. Loven har ikke trådt i kraft.

Det fremgår av utlendingsloven § 80 at forvaltningsloven gjelder, med mindre annet er bestemt i eller i medhold av lov. I flere bestemmelser i utlendingsloven er det gjort unntak fra forvaltningsloven kapittel IV til VI om saksforberedelse, vedtak og klage, bl.a. om adgangen til å gi oppholdstillatelse under søknadsbehandlingen (§ 57) og om rett til å ta arbeid inntil asylsøknaden er avgjort (§ 94).

3.4 Adgangen til å arbeide inntil asylsøknaden er avgjort

Utlendingsloven § 94 regulerer asylsøkeres rettsstilling under behandlingen av asylsøknaden. En søker kan gis rett til å ta arbeid inntil søknaden er avgjort. Det er flere vilkår som må være oppfylt – ett av disse er at det er gjennomført asylintervju av søkeren. Bestemmelsen er en «kan-bestemmelse» og UDIs beslutning kan ikke påklages, jf. § 94 femte ledd.

Det kan gjøres unntak fra kravet om gjennomført asylintervju dersom det er høy sannsynlighet for at søkeren vil få beskyttelse etter utl. § 28. I så fall kan det gis en midlertidig tillatelse til å ta arbeid i inntil seks måneder. I forarbeidene er det uttalt at innvilgelsesprosenten bør være på over 80 prosent, jf. Prop. 149 L (2016–2017) pkt. 3.6. Tillatelsen kan fornyes så lenge vilkårene for dette er til stede, jf. utlf. § 17-25 første ledd. En anmodning om tillatelse til å ta arbeid fremsettes for politiet, jf. § 17-27 første ledd.

Som beskrevet over (pkt. 3.1), gjennomføres det ikke asylintervju av personer som gis kollektiv beskyttelse.

3.5 Asylintervju

Utlendingsloven § 81 regulerer utlendingens rett til å uttale seg.

Utlendingsmyndighetene skal sørge for at utlendingen får mulighet til å fremlegge sine synspunkter på et språk utlendingen kan kommunisere forsvarlig på, bl.a. i saker hvor det er søkt om beskyttelse (asyl). Dette skal skje så snart som mulig, og under enhver omstendighet før det treffes vedtak i saken. Lovbestemmelsen nevner ikke asylintervju spesifikt, og regulerer ikke i detalj hvordan retten til å uttale seg skal ivaretas i ulike sakstyper. Det følger av siste setning i § 81 første ledd at Kongen kan gi nærmere regler i forskrift.

Det vises også til forvaltningsloven § 11 d, som lyder:

«§ 11 d. (muntlige konferanser og nedtegning av opplysninger).

I den utstrekning en forsvarlig utførelse av tjenesten tillater det, skal en part som har saklig grunn for det, gis adgang til å tale muntlig med en tjenestemann ved det forvaltningsorgan som behandler saken. Dersom en mindreårig er part i saken og blir representert av verge, gjelder dette også den mindreårige selv.

Blir det ved muntlige forhandlinger, konferanser eller telefonsamtaler av en part gitt nye opplysninger eller anførsler av betydning for avgjørelsen av saken, skal de såvidt mulig nedtegnes eller protokolleres. Det samme gjelder iakttagelser tjenestemannen gjør ved befarings m.m.»

Utlendingsforskriften § 17-2 første ledd fastsetter at asylintervju skal foretas snarest mulig, med mindre søkeren blir bortvist til et første asylland eller land som deltar i Dublin-samarbeidet, jf. utl. § 32 fjerde ledd. Asylsøkere over 18 år skal intervjues atskilt, og søkerens ektefelle eller samboer bør som regel intervjues, selv om vedkommende ikke søker beskyttelse. Bestemmelsen gir også nærmere føringer for hvordan intervjuet skal tilrettelegges for å sikre at saken blir best mulig opplyst, bl.a. om tilkalling av tolk, om det ønskes kvinnelig tolk og hvilke opplysninger som skal gis til søkeren før intervjuet starter.

Det er innfortolket flere unntak i utlf. § 17-2 enn hva som fremkommer direkte i første ledd om at UDI ikke alltid må gjennomføre et intervju når søkeren blir henvist til et første asylland eller et land som deltar i Dublinsamarbeidet. UDI unnlater også å gjennomføre intervju i saker som gjelder kriminelle utlendinger som har søkt asyl, når søknaden anses åpenbart grunnløs. UDI har også utelatt intervju når søkeren kommer fra et land som er omfattet av 48-timersprosedyren, og der anførselene kun knytter seg til sosioøkonomiske forhold. I slike tilfeller har UDI fattet vedtak i asylsaken basert på den skriftlige registreringen politiet har foretatt etter samtale med søkeren.

I departementets instruks GI-02/2023 – *revidert instruks om at Utlendingsdirektoratet kan unnlate å gjennomføre asylintervju i visse tilfeller*, presiseres det i hvilke tilfeller UDI kan unnlate å gjennomføre asylintervju. Av instruksens pkt. 5 fremgår det at UDI kan unnlate å gjennomføre asylintervju når samtlige av følgende vilkår er oppfylt:

1. søkeren har gyldig oppholdstillatelse i Norge, og
2. det er foretatt en grundig registrering hos politiet, og

3. det ikke foreligger tvil om identitet eller opplysninger som kan tyde på at saken bør utredes nærmere etter utl. § 31 eller lovens kapittel 14, og
4. det dreier seg om en klar innvilgelsessak, f.eks. slik at over 90 % av søkerne fra det aktuelle landet gis beskyttelse iht. UDIs praksis.

UDI kan også unnlate å gjennomføre asylintervju av en utlending som søker asyl når ett av følgende vilkår er oppfylt:

1. asylsøknaden anses åpenbart grunnløs, under forutsetning av at søkeren har fått uttale seg om årsaken til søknaden om beskyttelse og hva vedkommende frykter ved retur til hjemlandet, *eller*
2. søkeren allerede har en permanent oppholdstillatelse eller en midlertidig oppholdstillatelse som kan danne grunnlag for permanent oppholdstillatelse og søknaden ligger an til avslag i medhold av instruks GI-15/2022³.

Etter forvaltningsloven § 11 d første ledd skal forvaltningsorganet «påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes». UDI må etter dette alltid gjøre en konkret vurdering av om en asylsøknad er tilstrekkelig opplyst. Dersom det er tvil om søknaden er tilstrekkelig opplyst, eller det foreligger opplysninger som kan ha betydning for asylsaken, skal søkeren innkalles til intervju hos UDI.

4 Departementets forslag

4.1 Forslag til endring i utlendingsloven § 34 – unntak fra retten til å klage

Departementet foreslår å fastsette at bestemmelsene i forvaltningsloven §§ 28 til 34 om klage ikke skal gjelde for vedtak om kollektiv beskyttelse, herunder fornyelse eller forlengelse av tillatelsen, jf. utl. § 34 annet ledd.

I dag har asylsøkeren ikke adgang til å klage over at hen ikke får kollektiv beskyttelse i utgangspunktet, men det er lagt til grunn at hen kan klage over vedtak om avslag på fornyelse eller forlengelse av tillatelsen. Departementet mener at ordningens særskilte og midlertidige karakter taler for at det ikke bør være en slik klageadgang, og at det derfor bør fastsettes unntak fra forvaltningslovens regler om klage.

Forslaget innebærer at det verken vil være adgang til å klage over at det ikke gis kollektiv beskyttelse i utgangspunktet (som i dag), eller at utlendingen nektes fornyelse eller forlengelse av den kollektive beskyttelsen.

Forslaget innebærer videre at retten til å klage heller ikke vil gjelde dersom utlendingen har fått en midlertidig oppholdstillatelse som danner grunnlag for permanent oppholdstillatelse på grunnlag av kollektiv beskyttelse, jf. utl. § 34 annet ledd. Dette vil først være aktuelt dersom ordningen med kollektiv beskyttelse ikke er avviklet innen fem år, det vil si i mars 2027 for personer som er omfattet av ordningen med midlertidig kollektiv beskyttelse for fordrevne fra Ukraina. Det presiseres at utlendingen kan kreve å få sin asylsøknad gjenopptatt etter fem år, og at rettigheter og plikter knyttet til utl. § 28 da vil gjelde, inkludert retten til å klage.

³ GI/15-2022 – Vurdering av vilkårene for asyl i utlendingsloven § 28 første ledd når søkeren allerede har oppholdstillatelse i Norge.

En klageadgang anses svært ressurskrevende for UDI og UNE, særlig på det tidspunktet ordningen med kollektiv beskyttelse avvikes i sin helhet. Avvikling innebærer potensielt at et svært stort antall berostilte asylsaker må behandles. At de samme personene i tillegg kan få behandlet en klage på avslag om forlengelse av kollektiv beskyttelse, blir en stor tilleggsoppgave for forvaltningen. Etter departementets syn er dette ikke forenlig med hensynet bak ordningen; at utlendingsforvaltningen skal kunne behandle søknader raskt og effektivt.

Departementet bemerker også at det er tvilsomt om en klageadgang har vesentlig betydning, utover å forsinke videre saksgang. Ordningen med midlertidig kollektiv beskyttelse er ikke rettighetsbasert, men iverksettes ved behov av Kongen i statsråd, som også står svært fritt til å definere og justere ordningens omfang. En klage vil formodentlig svært sjelden kunne føre frem, annet enn i tilfeller av rene inkurier. Slike tilfeller vil formodentlig kunne repareres av UDIs mulighet til å omgjøre vedtak på eget initiativ. Det avgjørende er uansett at utlendingens rettssikkerhet og ev. behov for videre opphold i Norge blir ivarettatt uavhengig av vedtaket om bortfall av midlertidig kollektiv beskyttelse.

Når adgangen til å gi kollektiv beskyttelse bortfaller – på individuelt grunnlag eller fordi hele ordningen er opphevet – eller det er gått fem år siden utlendingen første gang fikk tillatelse, kan den enkelte kreve å få asylsøknaden individuelt behandlet. Departementet understreker at forslaget her ikke innebærer endringer i retten til å klage over avslag på søknad om beskyttelse etter utl. § 28. Et ev. avslag kan påklages på ordinær måte.

Departementet mener adgangen til å få asylsøknaden gjenopptatt og påklaget ivaretar den enkeltes rettssikkerhet når det gjelder å få behandlet sin søknad om videre opphold i Norge. Behandlingen av asylsøknaden innebærer at utlendingen får oppholdstillatelse dersom vedkommende har et beskyttelsesbehov, jf. utl. § 28, eller dersom sterke menneskelige hensyn tilsier det, jf. utl. § 38. En oppholdstillatelse etter disse bestemmelsene vil danne grunnlag for en permanent oppholdstillatelse og er slik sett mer gunstig for utlendingen enn midlertidig kollektiv beskyttelse.

For andre vil imidlertid behandlingen av asylsøknaden medføre avslag og plikt til å forlate Norge, noe som vil være mindre gunstig enn å beholde den midlertidige oppholdstillatelsen. At bortfall av midlertidig kollektiv beskyttelse etter omstendighetene vil være til ulempe for utlendingen, taler likevel ikke med styrke for at det bør være en klageadgang på dette i tillegg til en rett til fullverdig behandling av den underliggende asylsøknaden. Utlendingens rettssikkerhet og ev. beskyttelsesbehov er ivarettatt, samtidig som hensynet til effektiv saksgang – som er det primære hensynet bak ordningen med midlertidig kollektiv beskyttelse, styrkes ved at klageadgangen avskjæres. Departementet understreker at ordningen med kollektiv beskyttelse er ment å dekke et beskyttelsesbehov som antas å være midlertidig.

Forslaget vil berøre alle som får kollektiv beskyttelse i en massefluktsituasjon. P.t. er ordningen iverksatt for personer fordrevet fra Ukraina, jf. utlf. § 7-5 a, men forslaget vil også gjelde for potensielle fremtidige massefluktsituasjoner, der ordningen med kollektiv beskyttelse i utl. § 34 tas i bruk.

4.2 Forslag til endring i utlendingsloven § 94 – adgangen til å arbeide inntil asylsøknaden er avgjort

Utlendinger som har hatt midlertidig kollektiv beskyttelse kan be om å få sin opprinnelige asylsøknad gjenopptatt og behandlet på ordinær måte, jf. utl. § 34 tredje ledd. Vedkommende er da å anse som en asylsøker. Denne gruppen har ikke gjennomført asylintervju, noe som normalt er en forutsetning for at det kan gis rett til å arbeide inntil asylsøknaden er avgjort. Det kan imidlertid gjøres unntak fra kravet om gjennomført asylintervju dersom det er høy sannsynlighet for at søkeren vil få oppholdstillatelse etter utl. § 28, jf. § 94 første ledd bokstav a.

For å sikre tilstrekkelig fleksibilitet i regelverket, foreslår departementet en endring i utl. § 94 annet ledd. Endringen åpner for at det kan – dersom det er ønskelig – gis midlertidig tillatelse til personer som har hatt kollektiv beskyttelse til å arbeide i påvente av at asylsøknaden blir behandlet. Konkret foreslås det at det kan gjøres unntak fra kravet om gjennomført asylintervju for denne gruppen, jf. § 94 første ledd bokstav a.

Forslaget innebærer at utlendinger som har hatt kollektiv beskyttelse ikke automatisk mister retten til å arbeide inntil asylsøknaden er avgjort, men kan gis fortsatt arbeidstillatelse selv om asylintervju ikke er gjennomført. Det vil være aktuelt dersom utlendingen ikke får fornyet eller forlenget sin kollektive beskyttelse, eller dersom ordningen med kollektiv beskyttelse avvikles.

Departementet mener den særskilte ordningen med kollektiv beskyttelse som ikke danner grunnlag for permanent oppholdstillatelse, som er en tillatelse en utlending kan inneha i totalt fem år, kan tale for et unntak for denne gruppen. Det vil kunne være tale om et stort antall mennesker, og potensielt et stort antall asylsaker som skal behandles når ordningen avvikles. En avvikling kan etter omstendighetene ta lang tid. Mange personer med kollektiv beskyttelse vil være i jobb, og kanskje ha vært i jobb i flere år. Det kan da være samfunnsøkonomisk gunstig å åpne for at slike personer kan beholde arbeidsforholdet mens asylsøknaden tas til behandling, heller enn at et stort antall mennesker mister muligheten for å kunne forsørge seg selv og potensielt må søke økonomisk sosialhjelp fra kommunen.

På den annen side kan det å åpne for midlertidige tillatelser i påvente av asylsaksbehandlingen føre til at flere velger å *opprettholde* asylsøknaden, i stedet for å vende tilbake til hjemlandet, også i en situasjon der avslagsprosenten er høy. Departementet presiserer derfor at det å *åpne for* midlertidig arbeidstillatelse for denne gruppen i utlendingsloven ikke nødvendigvis innebærer at slike tillatelser vil bli gitt.

Gruppen skiller seg fra andre grupper som ikke har gjennomført asylintervju, f.eks. fordi saken er berostilt før det er gjennomført asylintervju av søkeren. Personer med midlertidig kollektiv beskyttelse gis i større grad mulighet til arbeid og midlertidig integrering i den perioden kollektiv beskyttelse gjelder. Det ligger i ordningens natur at den bare iverksettes når et ekstraordinært antall personer søker beskyttelse i Norge, og det er særskilt behov for at de midlertidig kan oppholde seg i Norge på forutsetninger som er minst mulig belastende for utlendingsforvaltningen og myndighetsapparatet for øvrig, herunder kommunene de bosettes i. De samme hensyn tilsier at overgangen til individuell asylsaksbehandling må kunne innrettes på en fleksibel og hensiktsmessig måte, herunder ved at det er mulig å gi tillatelse til å arbeide på forenklete vilkår mens asylsøknadene tas til behandling.

Utlendingsloven § 94 er en «kan-bestemmelse» og gir ingen *rett* til arbeidstillatelse mens asylsaken er til behandling, selv om vilkårene for å tillate dette er til stede. Når det gjelder utlendinger som har hatt kollektiv beskyttelse, legger departementet til grunn at også spørsmålet om tillatelse til å arbeide trolig bør avgjøres på kollektivt grunnlag. Det vil trolig være hensiktsmessig å fastsette enten at hele gruppen får mulighet til å arbeide, eller at ingen får det, slik at saksbehandlingen blir mest mulig effektiv. Kan-regelen vil gi både UDI og departementet handlingsrom til å innrette saksflyten på en hensiktsmessig måte, herunder mulig automatisering. I denne forbindelse vil departementet, i samråd med UDI, også vurdere hvordan midlertidige tillatelser til å arbeide ev. bør gis for denne gruppen, og behovet for endringer i utlf. § 17-27, der det i dag fremgår at en anmodning om tillatelse til å ta arbeid skal fremsettes for politiet.

4.3 Unntak fra kravet om asylintervju

Departementet foreslår også en adgang for UDI til å kunne unnlate å gjennomføre asylintervju dersom landinformasjon og asylpraksis tilsier at det er høy sannsynlighet for at asylsøknaden vil bli avslått. Det er en forutsetning at søkeren har fått uttale seg om årsaken til søknaden og hva vedkommende frykter ved retur til hjemlandet.

Departementet legger til grunn at det i utgangspunktet må være høy sannsynlighet for at søkere fra det aktuelle landet gis avslag på asylsøknaden for at asylintervju kan unnlates på dette grunnlaget. Videre bør det også ligge noe fleksibilitet i dette, f.eks. dersom avslagsprosenten er tilstrekkelig høy i en veldefinert undergruppe av asylsøknader, selv om samlet avslagsprosent for hele nasjonalitetsgruppen ligger noe lavere. Det kan også være rom for en noe mer fleksibel vurdering dersom avslagsprosenten er økende og det er grunn til å forvente at trenden vil fortsette. Samtidig må det foreligge et tilstrekkelig antall vedtak til å kunne anse praksisen som etablert. Det kan imidlertid ikke angis et bestemt antall som terskel for dette. Hvorvidt saksgrunnlaget er tilstrekkelig for å anse praksisen etablert, må ses i lys av bl.a. avslagsprosenten, samlet antall søknader fra det aktuelle landet og landinformasjon. Dersom landinformasjonen tilsier at det er helt usannsynlig at noen fra det aktuelle landet vil kunne få asyl, kan man raskere regne en klar avslagspraksis som etablert.

Slik situasjonen er nå, vil unntaket kunne få anvendelse overfor asylsøknader fra Ukraina, der både landinformasjon og asylpraksis p.t. tilsier at det er høy sannsynlighet for at asylsøknaden vil bli avslått. Siden asylpraksis for Ukraina ble klarlagt i mai 2024, har UDI fattet vedtak etter utl. § 28 i over 400 saker. Per 17. oktober 2025 er nær alle (med ett unntak) behandlede saker avslått av UDI grunnet manglende asylgrunnlag og henvisning til retur til hjemsted eller internfluktalternativ.

Departementet understreker at forvaltningsloven (§ 11 d) stiller krav om at forvaltningsorganet skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før det fattes vedtak i saken. Det innebærer at UDI alltid må gjøre en konkret vurdering av om en søknad er tilstrekkelig opplyst. Dersom det er tvil om søknaden er tilstrekkelig opplyst, eller det foreligger opplysninger som kan ha betydning for asylsaken, skal søkeren innkalles til intervju hos UDI.

Departementet foreslår også at gjeldende praksis i UDI når det gjelder hvilke saker UDI kan unnlate å gjennomføre asylintervju i, skal fremgå direkte av utlf. § 17-2. I dag er praksisen regulert i instruks GI-02/2023, se pkt. 3.5 for nærmere omtale.

5 Økonomiske og administrative konsekvenser

Forslaget til endring i utl. § 34 innebærer en innskrenkning av muligheten til å klage over et vedtak om avslag på fornyelse eller forlengelse av kollektiv beskyttelse. Dette vil trolig lette saksbehandlingsbyrden for utlendingsforvaltningen i en situasjon der et økende antall personer nektes fornyelse eller forlengelse. Endringen vil sannsynligvis også føre til raskere saksbehandling for personer som får avslag på fornyelse eller forlengelse av kollektiv beskyttelse, ved at behandlingen av en ordinær asylsøknad kan igangsettes raskere.

I saker om fornyelse eller forlengelse av kollektiv beskyttelse vil forslaget spare UDI for en del merarbeid, i tillegg til at det vil spare UNE for klagesaksbehandling. Dette vil særlig være aktuelt ved ev. endringer i ordningen med kollektiv beskyttelse eller når ordningen avvikles, og det potensielt kan dreie seg om svært mange som ikke får fornyet eller forlenget tillatelsen. Det vises til nåværende situasjon med ordningen med midlertidig kollektiv beskyttelse for fordrevne fra Ukraina, der over 83 000 personer har en gyldig oppholdstillatelse med grunnlag i kollektiv beskyttelse. Det antas at et stort antall ukrainere vil ønske å få asylsaken sin behandlet når ordningen avvikles i sin helhet. Det er svært usikkert hvor stort antallet vil være. Dersom 50 000 personer ber om å få gjenopptatt asylsøknaden vil kostnaden være 1 635 millioner kr etter dagens saksbehandlingsregler, noe som vil kreve en stor styrking av utlendingsforvaltningen.

De foreslåtte endringene vil redusere ressursbruken og kostnadene i utlendingsforvaltningen. Det er stor usikkerhet rundt omfanget. Dersom det legges til grunn at forberedelse og gjennomføring av asylintervju utgjør om lag 50 prosent av arbeidet i en ordinær asylsak, vil forslaget om unntak fra asylintervju for UDIs del kunne føre til en halvering av den beregnede kostnaden. Det understrekes at dette er et usikkert anslag, og at faktisk kostnad vil påvirkes av flere usikre faktorer. Forslaget vil kunne innebære at Politiets utlendingsenhet (PU) pålegges flere oppgaver, som f.eks. utvidet registrering.

Den foreslåtte endringen i utl. § 94, som gir personer som har hatt kollektiv beskyttelse mulighet til å arbeide mens en asylsøknad er til behandling, vil trolig føre til at UDI må behandle færre søknader om midlertidig arbeidstillatelse. Dette vil også bidra til å lette saksbehandlingsbyrden i UDI ved endringer i ordningen med kollektiv beskyttelse. For den enkelte asylsøker vil dette føre til at personer i arbeid kan fortsette i arbeid, uten et lengere avbrekk i påvente av asylintervju. Dersom behandlingen av søknader om midlertidig rett til å arbeide kan automatiseres, vil det spare både UDI og politiet for merarbeid, selv om utviklingen av automatiseringsløsningen vil ha en kostnad.

I sum vil forslagene bidra til å begrense det administrative merbehovet i en situasjon der mange får avslag på kollektiv beskyttelse, spesielt dersom det gjøres endringer i ordningen om kollektiv beskyttelse.

6 Forslag til endringer i utlendingsloven og utlendingsforskriften

Utlendingsloven § 34 femte ledd skal lyde:

Forvaltningsloven §§ 28 til 34 om klage gjelder ikke for tillatelser etter annet ledd.

Gjeldende § 34 femte ledd blir sjette ledd.

Utlendingsloven § 94 annet ledd skal lyde:

Det kan gjøres unntak fra kravet om gjennomført asylintervju i første ledd bokstav a dersom det er høy sannsynlighet for at søkeren vil få oppholdstillatelse etter § 28 eller dersom søkeren har hatt kollektiv beskyttelse etter § 34.

Utlendingsforskriften § 17-2 første til tredje ledd skal lyde:

I saker om beskyttelse etter lovens § 28 skal asylintervju gjennomføres snarest mulig, med mindre alle følgende vilkår er oppfylt:

- a. *Søkeren har gyldig oppholdstillatelse i Norge.*
- b. *Det er foretatt registrering hos politiet.*
- c. *Det er ikke tvil om identitet eller opplysninger i saken som tyder på at saken bør utredes nærmere, jf. lovens § 31 og kapittel 14.*
- d. *Søknaden anses som en klar innvilgelsessak i henhold til praksis i Utlendingsdirektoratet.*

Asylintervju kan også unnlates dersom ett av følgende vilkår er oppfylt:

- a. *Søkeren blir bortvist til et første asylland eller land som deltar i Dublinsamarbeidet, jf. lovens § 32 fjerde ledd.*
- b. *Asylsøknaden anses som åpenbart grunnløs, eller landinformasjon og asylpraksis tilsier at det er høy sannsynlighet for at søknaden vil bli avslått. Det er en forutsetning at søkeren har fått uttale seg om årsaken til søknaden og hva vedkommende frykter ved retur til hjemlandet.*
- c. *Søkeren har en permanent oppholdstillatelse eller en midlertidig oppholdstillatelse som danner grunnlag for permanent oppholdstillatelse, og det er høy sannsynlighet for at asylsøknaden vil bli avslått.*

Asylsøkere over 18 år skal intervjues atskilt. Søkerens ektefelle eller samboer bør som regel intervjues, selv om vedkommende ikke søker beskyttelse. Intervjuet skal tilrettelegges på en måte som sikrer at saken blir best mulig opplyst. Utlendingsdirektoratet skal klarlegge om søkeren ut fra grunnlaget for asylsøknaden eller ut fra livssituasjonen, har særlige behov under intervjusituasjonen. Kvinner skal spørres om de ønsker at intervjuer og tolk skal være kvinner. Slike ønsker, og andre særskilte behov, skal etterkommes så langt det er praktisk mulig.

Gjeldende § 17-2 tredje ledd til sjette ledd blir fjerde til syvende ledd.