

# Innst. O. nr. 42.

(1998-99)

## Innstilling fra justiskomiteen om lov om endringer i utlendingsloven og i enkelte andre lover (klagenemnd for utlendingsaker m.v.)

Ot.prp. nr. 17 (1998-99).

Til Odelstinget.

### 1. PROPOSISJONENS HOVEDINNHOOLD

I proposisjonen foreslås det bl.a. å opprette klagenemnd i saker etter utlendingsloven. Forslaget fremmes i to alternativer: et forslag til en utlendingsnemnd og et forslag til en flyktningnemnd. Etter Justisdepartementets oppfatning er en utlendingsnemnd det beste forslaget. Utlendingsnemndas saksområde vil være alle klager over vedtak etter utlendingsloven som i dag blir behandlet av Justisdepartementet. Saksområdet til en flyktningnemnd vil omfatte klager over avslag på søknad om asyl, også der opphold er innvilget på humanitært grunnlag, og dessuten «asylrelaterte» saker.

Et viktig hensyn bak forslaget om å opprette klagenemnd er rettssikkerheten for utlendinger. Et annet viktig hensyn er å avlaste departementet for enkeltsaker.

Det fremmes dessuten flere forslag om endringer i utlendingsloven med ulike begrunnelser. Forslagene gjelder både oppmyking og styrket kontroll. Flere forslag tar sikte på å styrke utlendingers rettssikkerhet.

### 2. FORSLAG OM Å OPPRETTE KLAGENEMND

#### 2.1 Bakgrunnen for forslaget

I Ot.prp. nr. 38 (1995-96) ble det foreslått å opprette en klagenemnd i utlendingssaker. Nemnda skulle behandle klager over alle vedtak etter utlendingsloven, som i dag blir behandlet av Justisdepartementet.

Flertallet i justiskomiteen gikk imidlertid inn for at det skulle opprettes en klagenemnd for et mer begrenset saksområde, jf. Innst. O. nr. 24 (1996-97). Nemnda skulle behandle klager på vedtak der en søknad om asyl blir avslått, eller innvilget med opphold på humanitært grunnlag. Alle andre saker skulle ligge utenfor nemndas arbeidsområde.

På bakgrunn av foranstående utredet departementet som alternativ 1 et forslag om at det opprettes en nemnd som hovedsakelig skal behandle klager over vedtak i asylsaker, kalt Flyktningnemnda. Forslaget ble sendt på høring sammen med et alternativ 2, der forslaget til en utlendingsnemnd som skulle behandle alle klager etter utlendingsloven som i dag blir behandlet av departementet, ble opprettholdt. Her var det imidlertid gjort endringer i forhold til det tidligere forslaget til klagenemnd i den hensikt å imøtekomme justiskomiteens merknader i Innst. O. nr. 24 (1996-97). Høringsbrevet inneholdt for øvrig også andre forslag til endringer i utlendingsloven.

I proposisjonen gis en redegjørelse for klageordningene i Danmark, Finland og Sverige.

20 høringsinstanser har tatt standpunkt til hvilken av de to typer nemnd som etter deres mening bør velges. Av dem går fem inn for flyktningnemnd. I proposisjonen gjengis utdrag av høringsuttalelsene.

Departementet viser til at flere høringsinstanser har som sitt prinsipale synspunkt at det ikke bør opprettes en klagenemnd i det hele tatt. De som går inn for en flyktningnemnd legger bl.a. vekt på at saker som ikke skal behandles i nemndsmøte like gjerne kan behandles av departementet. Det vises til negative erfaringer med nemnd i våre naboland og til at det ikke bør finne sted en «politisk ansvarsfraskrivelse» for utfallet av alle enkeltsaker.

Som ved tidligere høringer går imidlertid et stort flertall av dem som har tatt stilling til spørsmålet, inn for at det opprettes en utlendingsnemnd. Også departementet mener at de beste grunner taler for at det opprettes en slik nemnd. Rettssikkerheten vil bli best mulig ivaretatt med en nemnd som behandler alle utlendingssaker, og departementet vil bli avlastet for enkeltsaker. Det er dessuten vanskelig å avgrense en flyktningnemnds arbeidsområde på en hensiktsmessig måte.

### Komiteens merknader

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Vidar Bjørnstad, Astrid Marie Nistad, Jan Petter Rasmussen og Ane Sofie Tømmerås, fra Kristelig Folkeparti, Finn Kristian Marthinsen og Åse Wisløff Nilssen og fra Senterpartiet, Tor Nymo, støtter Regjeringens forslag om å opprette en utlendingsnemnd som skal behandle klager over alle vedtak etter utlendingsloven truffet av Utlendingsdirektoratet i første instans, og som i dag blir behandlet av Justisdepartementet.

Flertallet viser til at et slikt forslag også ble lagt fram i Ot.prp. nr. 38 (1995-96). Flertallet i komiteen gikk i Innst. O. nr. 24 (1996-97) inn for at det skulle opprettes en klagenemnd, men sendte saken tilbake til Regjeringen for at den skulle vurdere og utrede nærmere en nemnd med snevrere arbeidsområde, og erfaringene med lignende ordninger i våre naboland. Etter en nærmere gjennomgang av de to ulike alternativene, høringsinstansenes syn og redegjørelsen av erfaringene fra nabolandene, deler flertallet Regjeringens syn om at en utlendingsnemnd som foreslått i alternativ 1 er det beste alternativet.

Flertallet vil understreke at den viktigste grunnen til å opprette en utlendingsnemnd er å styrke rettsikkerheten i saker som er av så stor betydning for den enkelte søker. Det dreier seg ikke bare om den reelle rettssikkerheten, men også hvilken oppfatning av rettssikkerheten den enkelte har. Et nøytralt, uavhengig, domstolslignende organ som klageinstans vil sannsynligvis i større grad ha mulighet til å kunne forvalte en rettfærdig likebehandling i tråd med regelverket enn det dagens ordning har. Det er også sannsynlig at færre saker vil bli reist for domstolene når det er et domstolslignende organ som er ankeinstans.

Et slikt bedre rettsvern er etter flertallets mening spesielt viktig i asylsaker der det bes om beskyttelse med begrunnelse i fare for forfølgelse. Imidlertid er det å sikre et best mulig rettsvern for alle typer vedtak gjort etter utlendingsloven, i seg selv viktig. Også i andre saker enn de klare asylsakene kan det endelige vedtaket ha meget store konsekvenser for dem det gjelder. Det kan være vanskelig å trekke noen klar grense mellom asylsaker og asyllignende saker. Dessuten vil det også i spørsmål om familiegjenforening eller ved vedtak som medfører at utlendingen må forlate landet være all grunn til å sikre et best mulig rettsvern.

Flertallet viser også til problemene med å dra noen klar grense mellom asylsaker og andre saker etter utlendingsloven. Denne innvendingen kommer fra flere høringsinstanser (bl.a. UDI og Regjeringsadvokaten) og blir synliggjort i proposisjonens utredning av alternativ 2 - flyktningsnemnd. Dette medfører både problemer i forhold til om det er en nemnd eller Justisdepartementet som skal være klageinstans, tilnær-

met like saker blir underlagt forskjellig behandlingsform, og vanskeligheter i forhold til at en sak ofte er sammensatt og deler av den skal behandles av nemnda og deler av departementet, men hvor en helhet som kan ha avgjørende betydning for sakens utfall dermed vil gå tapt.

Flertallet ser det for øvrig, i likhet med Regjeringen, som en fordel at et så stort omfang enkeltsaker innenfor et område ikke behandles og avgjøres i departementskontorene. Departementet har fortsatt ansvaret for forvaltningen av utlendingsloven, men kan med dette i større grad styre gjennom å overvåke praksisen og foreslå endringer i regelverket. Dette er et område som spesielt krever en kontinuerlig evaluering av regelverket, siden det er knyttet opp til internasjonale konvensjoner, og avhenger av utviklingen i og endringer av situasjonen rundt om i verden. Det må derfor være gjenstand for en løpende innvandringspolitisk vurdering.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Jan Simonsen og Jørn L. Stang og fra Høyre, lederen Kristin Krohn Devold og Bjørn Hernæs, viser til at disse partier under behandlingen av Ot.prp. nr. 38 (1995-96) gikk mot begge de aktuelle forslagene til klagenemnd. Det materialet som nå er fremlagt endrer ikke dette syn, og disse medlemmer går derfor mot departementets forslag.

Disse medlemmer viser til at det her er snakk om vanskelige og prinsipielle avgjørelser. Regjeringen og den ansvarlige statsråd bør ikke kunne fraskrive seg ansvaret for disse avgjørelsene ved å overlate dem til en nemnd. En ordning med en nemnd vil komplisere Regjeringens politiske ansvar overfor Stortinget på en uheldig måte.

Disse medlemmer viser videre til at utlendingsloven er en utpreget fullmaktslov som gir departementet rom for betydelig skjønn, samtidig som enkeltavgjørelsene kan få betydning for mange tilsvarende saker.

Ordningen med en nemnd vil bli en slags «spesialdomstol» for utlendingssaker selv om den er et forvaltningsorgan. Dette skaper uoversiktlige forhold, og det er i strid med et prinsipielt syn om at spesialdomstoler på flere og flere fagfelt er uheldig.

Disse medlemmer vil etter dette stemme imot endringene i § 5 tredje ledd og § 38, nye § 38 a og § 38 b, samt § 41 niende og tiende ledd.

## 2.2 Generelle merknader til forslagene

### 2.2.1 Departementets instruksjonsmyndighet over Utlendingsnemnda/ Flyktningsnemnda og Utlendingsdirektoratet

I høringsbrevet uttalte departementet at de samme forslagene til endring av utlendingsloven § 38 som ble fremmet i Ot.prp. nr. 38 (1995-96), skulle gjelde for

begge alternativene til nemnd som nå ble foreslått. Departementet skal kunne instruere om lovtolkning og skjønnsutøvelse når det gjelder hensynet til rikets sikkerhet eller utenrikspolitiske hensyn, og om avgjørelsen av enkeltsak som innbefatter slike hensyn. For øvrig kan departementet verken instruere om lovtolkning, skjønnsutøvelse eller avgjørelsen av enkeltsaker, men bare om prioritering av saker.

Etter departementets oppfatning vil det være ufor- enlig med opprettelsen av en frittstående klagenemnd å beholde den samme muligheten til politisk styring med enkeltsakene på utlendingsfeltet som en har i dag. Forslaget innebærer at den politiske styringen med utlendingsfeltet må skje gjennom lov og forskrift. Heller ikke Utlendingsdirektoratet skal kunne instrueres om lovtolkning, skjønnsutøvelse eller avgjørelsen av enkeltsaker, med mindre hensynet til rikets sikkerhet eller utenrikspolitiske hensyn er inne i bildet. Det er først og fremst søknader om visum det kan være aktuelt å avslå av utenrikspolitiske hensyn.

Avgjørende for departementets standpunkt har vært ønsket om å sikre reell uavhengighet for nemnda og størst mulig grad av likebehandling for klagerne.

Fleire instanser mener det er behov for en nærmere presisering av Justisdepartementets adgang til å instruere Utlendingsdirektoratet.

Departementet er enig i at dersom det opprettes en flyktningnemnd, er det bare på saksområdet til denne nemnda den vanlige instruksjonsmyndigheten departementet har overfor Utlendingsdirektoratet, bør begrenses. På denne bakgrunn foreslås det forskjellige bestemmelser i § 38 for Utlendingsnemnda og Flyktningnemnda på dette punkt.

Selv om departementet skal kunne instruere om prioritering av typer eller grupper av saker, vil hovedregelen være at både nemnda og Utlendingsdirektoratet selv foretar en eventuell prioritering mellom saker de har til behandling.

### Komiteens merknader

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet og Høyre, slutter seg til at departementet ikke skal ha instruksjonsmyndighet over utlendingsnemnda i enkeltsaker. Det er en forutsetning for opprettelsen av en fri og uavhengig nemnd. Det er en naturlig følge at departementet med det heller ikke har instruksjonsmyndighet over UDI som behandler sakene i førstestans.

Flertallet ser at det i noen svært få saker når det gjelder hensyn til rikets sikkerhet eller utenrikspolitiske hensyn kan være grunn til å ha mulighet til å instruere nemnda. Overvåkingstjenesten må kunne forholde seg bare til departementet når det gjelder opplysninger om personer som antas å true rikets sikkerhet. Slik instruksjon bør likevel etter flertallets mening skje i så liten grad som mulig. Det sam-

me gjelder utenrikspolitiske hensyn. Det må dreie seg om særlige og tungtveiende hensyn.

Flertallet viser til at når det gjelder departementets mulighet til å instruere om prioriteringen av saker, gjelder dette ikke enkeltsaker, men typer eller grupper av saker, og spørsmål om saksbehandlingen skal stilles i bero i typer eller grupper av saker.

#### 2.2.2 Utlendingsnemndas/Flyktningnemndas saksområde

(1) Alle klager etter utlendingsloven som i dag avgjøres av departementet, skal etter opprettelsen av Utlendingsnemnda avgjøres av nemnda.

Ingen høringsinstanser har bemerkninger til dette.

(2) Når det gjelder Flyktningnemnda, mente justiskomiteens flertall at arbeidsområdet skulle omfatte klager på vedtak fattet av Utlendingsdirektoratet der en søknad om asyl er innvilget med opphold på humanitært grunnlag, eller der opphold ikke innvilges. Også «asylrelaterte» saker bør etter departementets mening behandles av nemnda, i likhet med hva som er tilfellet i Danmark.

Blant de som uttaler seg om dette er det enighet om at «asylrelaterte» saker (saker som gjelder beskyttelse o.l.), bør høre under en flyktningnemnd. Synet på hvilke saker dette er, varierer noe.

I proposisjonen foretas en gjennomgang av de sakstypene som det etter departementets mening kan være grunn til å vurdere plasseringen av.

Klager over avslag på søknad om fornyelse av utlendingspass og inndragning av slikt dokument blir et saksområde både under departementet og Flyktningnemnda avhengig av om søknaden omfattes av søknad om asyl eller ikke.

Når det gjelder utvisningsvedtak foreslår departementet et tosporet system: Dersom utlendingen har asyl eller opphold på humanitært grunnlag, foreslår departementet at direktoratet i tillegg til utvisningsvedtaket må treffe et eget begrunnet vedtak, om at § 15 som fastsetter at utlending ikke kan sendes tilbake til et område der han risikerer forfølgelse, ikke er til hinder for utsendelse. Denne delen av utvisningsvedtaket kan påklages til nemnda, mens selve utvisningsvedtaket kan påklages til departementet.

Departementet foreslår at Flyktningnemndas arbeidsområde eventuelt angis slik i § 38:

Klager over følgende vedtak truffet i Utlendingsdirektoratet kan påklages til Flyktningnemnda:

1. Avslag på søknad om asyl som verken er innvilget med asyl eller tillatelse etter § 8 annet ledd (opphold på humanitært grunnlag), eller som bare er innvilget med tillatelse etter § 8 annet ledd.
2. Avslag på søknad om familiegjennforening fra riket fra asylsøkers familiemedlem som ikke selv søker asyl.
3. Avslag på søknad om avledet flyktningstatus for flyktnings nære familie, jf. § 17 tredje ledd.

4. Avslag på søknad om reisebevis for flyktning.
5. Avslag på søknad om utlendingspass som omfattes av søknad om asyl.
6. Vedtak om at overføringsflyktning ikke gis status som flyktning, jf. § 21 annet ledd.
7. Tilbakekall av innvilget asyl og i denne forbindelse tilbakekall og avslag på søknad om fornyelse av utlendingens arbeidstillatelse eller oppholdstillatelse, og tilbakekall og bortfall av bosettingstillatelse.
8. Tilbakekall og avslag på søknad om fornyelse av arbeidstillatelse eller oppholdstillatelse når første gangs tillatelse er gitt etter § 8 annet ledd på grunnlag av søknad om asyl.
9. Tilbakekall og bortfall av bosettingstillatelse når første gangs tillatelse er gitt etter § 8 annet ledd på grunnlag av søknad om asyl.
10. Avslag på søknad om fornyelse av reisebevis for flyktning og inndragning av slikt dokument.
11. Avslag på søknad om fornyelse av utlendingspass og inndragning av slikt dokument, når første gangs søknad ble innvilget sammen med søknad om asyl.
12. Vedtak om at § 15, som gir beskyttelse til utlendinger som risikerer forfølgelse, ikke er til hinder for å utvise en utlending.

### 2.2.3 *Organiseringen m.v. av Utlendingsnemnda/ Flyktningnemnda*

Bestemmelser om dette foreslås i ny § 38 a, og er felles for både en utlendingsnemnd og en flyktningnemnd.

(1) Uansett hvilken type nemnd som blir opprettet, skal den ha en direktør beskikket på åremål av Kongen i statsråd for seks år. Nemnda skal dessuten ha nemndledere beskikket på åremål av Kongen i statsråd i heltids- eller deltidsstilling for fire år. Både direktøren og nemndlederne må fylle kravene for å bli dommer.

Under en nemnd som skal behandle alle klager etter utlendingsloven vil nemnda også kunne legge vedtaksmyndighet til sekretariatet i visse saker.

(2) Nemnda skal dessuten ha nemndmedlemmer, jf. ny § 38 a tredje ledd.

Det ble i Ot.prp. nr. 38 (1995-96) foreslått at nemnda skulle ha medlemmer blant medlemmene av de alminnelige utvalg av lagrettemedlemmer og medlemmer. Justiskomiteens flertall ønsket i stedet oppnevning etter forslag fra Justisdepartementet/Utenriksdepartementet og fra Den norske Advokatforening/Juristforbundet/humanitære organisasjoner som arbeider innenfor området som gjelder asyl- og flyktningepolitikk.

Departementet foreslo i høringsbrevet at det skal være fire grupper nemndmedlemmer, foreslått henholdsvis av Justisdepartementet, Utenriksdepartementet, Den Norske Advokatforening/Norges Jurist-

forbund og humanitære organisasjoner. Departementet foreslo at det ikke skulle legges noen nærmere føringer på hvilke humanitære organisasjoner som skulle fremme forslag til medlemmer.

Enkelte høringsinstanser foreslår en annen sammensetning enn den som ble foreslått i høringsbrevet. Høringsforslaget opprettholdes imidlertid med den begrunnelse at det er en oppfølging av stortingsflertallets uttrykkelige ønske. Departementet understreker at medlemmene ikke skal opptre på vegne av den instansen som har foreslått dem når de deltar i avgjørelsen av saker, men treffe sin beslutning på selvstendig grunnlag. Departementet mener videre at nemndmedlemmene ikke bør ha dette arbeidet som heltidsbeskjeftigelse.

Med gjennomsnittlig fem oppmøter pr. år er behovet for nemndmedlemmer beregnet til ca. 280 dersom det blir utlendingsnemnd. Det foreslås også at nemndmedlemmene oppnevnes for fire år, at vervet er frivillig og at departementet kan løse et nemndmedlem fra vervet dersom medlemmet ikke har overholdt sin taushetsplikt, grovt har krenket andre plikter som følger av vervet eller selv ber om det.

(3) Departementet foreslår videre at det blir opprettet et koordineringsutvalg etter mønster av den danske ordningen, jf. ny § 38 a fjerde ledd, for å sikre en enhetlig praksis i nemndene. Medlemmene i koordineringsutvalget oppnevnes for fire år blant de nemndmedlemmene som er oppnevnt for denne perioden. Ingen har gått mot dette forslaget.

(4) I Ot.prp. nr. 38 (1995-96) ble det foreslått at nemndas møter foregår for lukkede dører, og at enhver som deltar ved saksbehandlingen, har taushetsplikt. Disse bestemmelsene er videreført i lovutkastet § 38 a femte og sjette ledd.

(5) Det ble i Ot.prp. nr. 38 (1995-96) foreslått at hhv. UDI og nemnda kan instruere politiet om å utsette iverksetting av et vedtak som innebærer at utlending må forlate riket. Disse bestemmelsene er videreført i proposisjonen som § 41 nytt niende ledd.

Departementet er kommet til at det i tillegg bør være adgang for nemnda til å instruere Utlendingsdirektoratet om å utsette iverksettingen av et vedtak truffet av direktoratet på nemndas saksområde, når vedtaket innebærer at utlending må forlate riket. Departementet har slik instruksjonsmyndighet i dag.

### 2.2.4 *Bestemmelser som behandlingsformer m.v. som er felles for begge typer klagenemnd.*

(1) I Ot.prp. nr. 38 (1995-96) var det foreslått at noen saker skulle behandles i ordinær nemnd på tre personer og noen i utvidet nemnd på fem personer.

Blant annet på bakgrunn av de danske erfaringene ble det i høringsbrevet foreslått en bestemmelse i § 38 b første ledd om at nemnda i den enkelte sak settes med én leder og fire medlemmer, ett fra hver medlemsgruppe.

Få høringsinstanser har kommentert forslaget. De som har gjort det, er enige i at det bare etableres én type nemnd.

(2) I høringsbrevet ble det i § 38 b annet ledd foreslått unntak fra hovedregelen om behandlingsform i første ledd.

En leder skal alene kunne ta stilling til en anmodning om omgjøring av vedtak truffet av nemnda når det ikke er grunn til å anta at nemnda vil endre vedtaket. Under behandlingen av slik anmodning kan en leder beslutte at det ikke skal tas hensyn til opplysninger, dokumenter eller andre bevismidler som kunne ha vært gitt eller fremlagt under den tidligere behandlingen av saken. Det ble opplyst at gjentatte anmodninger om omgjøring er en stor belastning på saksbehandlingsapparatet. Bestemmelsen vil gjøre det lettere å unngå rene treneringer av iverksettingen av endelige avslag.

Høringsinstansene har noe ulike syn på de foreslåtte regler, og enkelte er skeptiske særlig til bevisavskjæringsadgangen. Departementet er enig i at når det etter den ordinære klagebehandlingen fremlegges bevismidler som gir grunnlag for å anta at utlendingen risikerer forfølgelse ved retur, kan ikke disse avskjæres med den begrunnelse at de kunne vært fremlagt tidligere. Departementet understreker at det først og fremst er de rene treneringer forslaget tar sikte på, og opprettholder forslaget.

(3) I tredje ledd blir det foreslått at det er nemnda selv som bestemmer behandlingsformen. Dessuten blir det foreslått at saker som behandles i nemndsmøte avgjøres ved flertallsvedtak, og at det resultatet som er gunstigst for klageren, skal gjelde dersom det blir stemmelikhet.

Få instanser har kommentert forslaget. Med unntak av én instans slutter de seg til dette.

(4) Fjerde ledd gjelder adgangen til personlig fremmøte, jf. pkt. 2.2.6 nedenfor. Her er én bestemmelse lik for de to nemndene, nemlig bestemmelsen om at også andre enn klageren kan gis adgang til å møte i nemnda.

### *2.2.5 Bestemmelser om behandlingsformer som er forskjellige for de to typer klagenemnd*

#### (1) Behandlingsformer i Utlendingsnemnda:

I høringsbrevet foreslo departementet at for en utlendingsnemnd kan saker som ikke byr på vesentlige tvilsspørsmål, avgjøres av en leder alene. I slike saker kan nemnda også delegere vedtaksmyndighet til sekretariatet.

Enkelte høringsinstanser mener at begrepet «vesentlige tvilsspørsmål» gjør at området hvor en leder kan avgjøre saken alene blir for vidt. Flere mener at sekretariatet ikke bør kunne få vedtaksmyndighet, og noen at heller ikke en leder alene bør ha det.

Departementet understreker at en kortest mulig saksbehandlingstid også er en side av rettssikkerhe-

ten, og er ikke enig i at «vesentlige tvilsspørsmål» er et for vidt begrep.

Når det gjelder adgangen til å delegere vedtaksmyndighet til sekretariatet, gjør de samme hensyn seg gjeldende. Departementet anser det ubetenkelig å ha den tiltro til nemndlederne at de delegerer myndighet til sekretariatet bare i kurante saker, og opprettholder forslagene.

#### (2) Behandlingsformer i Flyktningnemnda:

Departementet foreslår at for en flyktningnemnd skal en leder alene kunne avgjøre klager der vilkårene for å omgjøre Utlendingsdirektoratets vedtak åpenbart må anses å foreligge, og klager som må anses åpenbart grunnløse, jf. utkastet § 38 b annet ledd. Det samme gjelder anmodninger om omgjøring av vedtak truffet av nemnda når det ikke er grunn til å anta at nemnda vil endre vedtaket.

Det fremgår av forslaget at en leder alene kan avgjøre klager i langt mindre utstrekning i en flyktningnemnd enn i en utlendingsnemnd, og det kan i det hele tatt ikke delegeres vedtaksmyndighet til sekretariatet.

Forslaget om at en leder alene skal kunne avgjøre klager som må anses åpenbart grunnløse, er det delte meninger om blant høringsinstansene. Departementet viser til at det vil dreie seg om saker der Utlendingsdirektoratet som første instans ikke har funnet at det er behov for beskyttelse i Norge, og der heller ikke klagen inneholder noe som tyder på at klageren trenger beskyttelse her.

### *2.2.6 Adgangen til personlig fremmøte*

Forslagene til bestemmelser i § 38 b fjerde ledd er noe forskjellige for de to nemndtypene.

I Ot.prp. nr. 38 (1995-96) ble det foreslått at nemnda kunne gi klageren adgang til å møte personlig og uttale seg i saken, og at også andre kunne gis adgang til å møte. Justiskomiteens flertall uttalte at klageren, sammen med advokat, burde få rett til å møte personlig for nemnda.

(1) Adgangen for klageren selv til å møte personlig i Utlendingsnemnda:

Departementet foreslo i høringsbrevet en regel om at klager som anmoder om det, kan gis adgang til å møte personlig og uttale seg. I asylsaker skal slik adgang som hovedregel gis dersom klageren fortsatt befinner seg i landet. Også andre kan gis adgang til å møte.

(2) Adgangen for klageren selv til å møte personlig i Flyktningnemnda:

For en flyktningnemnd ble det foreslått en regel om at klager som anmoder om det, som hovedregel skal ha rett til å møte personlig og uttale seg, og at også andre kan gis adgang til å møte. Nemnda kan gjøre unntak fra retten til å møte personlig bl.a. når klagen må anses grunnløs eller gjelder at søknad om asyl bare er innvilget med tillatelse etter § 8 annet ledd (dvs. opphold på humanitært grunnlag), avslag på

søknad om reisebevis eller utlendingspass eller inn-  
dragning av slike dokumenter.

Noen høringsinstanser mener flest mulig av de  
som ønsker det må få rett til å møte personlig for  
nemnda. Departementet kan ikke se at høringsuttalel-  
sene bør lede til at forslagene som gjelder adgangen til  
personlig fremmøte bør endres. Under høringen ble  
det bl.a. fremhevet at forutsetningen for at andre enn  
utlendingen selv møter, må være at utlendingen selv  
samtykker i dette. Departementet viser til at nemndas  
oppgave er å sørge for at saken er så godt opplyst som  
nødvendig før vedtak treffes, og går ikke inn for en  
slik begrensning. Det vil også være opp til nemnda å  
bestemme om den har tilstrekkelige opplysninger om  
involverte barn i forbindelse med behandlingen av  
den enkelte sak, og departementet foreslår ingen sær-  
regler om barn i § 38 b.

Utlending som gis adgang til personlig fremmøte,  
vil ha rett til å møte sammen med advokat eller annen  
fullmektig. Departementet foreslår at dette tydeliggjø-  
res ved en uttrykkelig bestemmelse i fjerde ledd.

Departementet mener at spørsmålet om doku-  
mentinnsyn er ivaretatt gjennom reglene i forvalt-  
ningsloven, og det er derfor ikke foreslått noen be-  
stemmelse om dokumentinnsyn i § 38 b.

### **Komiteens merknader**

Komiteens flertall, alle unntatt medlemme-  
ne fra Fremskrittspartiet og Høyre, slutter seg til Re-  
gjeringsens forslag om organiseringen av nemnda. På  
bakgrunn av erfaringene fra Danmark synes det for-  
nuftig og hensiktsmessig å bare ha en type nemnd med  
fem medlemmer.

Flertallet er enig i at nemndslederen skal ha  
dommererfaring, og utnevnes av Kongen i statsråd.  
Flertallet er fornøyd med at Regjeringsens forslag  
til øvrige nemndsmedlemmer følger opp komitéfler-  
tallets innvendinger i Innst. O. nr. 24 (1996-97), slik  
at disse utnevnes etter forslag fra henholdsvis Justis-  
departementet, Utenriksdepartementet, juridiske or-  
ganisasjoner og humanitære organisasjoner. I den siste  
gruppen bør det i hovedsak være organisasjoner  
som arbeider med saker relatert til flyktning- og asyl-  
området. Flertallet vil peke på at det kan oppstå et  
integritetsproblem for den sistnevnte gruppen. Det er  
viktig at ingen slike organisasjoner kan oppfattes som  
alibi ved vedtak i enkeltsaker. Flertallet regner  
med at det ikke vil skje, siden det dreier seg om opp-  
nevning av nemndsmedlem etter forslag fra en organi-  
sasjon, og ikke at nemndsmedlemmet utøver sin virk-  
somhet på vegne av organisasjonen. Flertallet del-  
er også Kommunal- og regionaldepartementets  
oppfatning av at det er prinsipielt galt at departe-  
mentsansatte representerer sitt departement i slike sa-  
ker. Nemndas uavhengighet tilsier at samtlige med-  
lemmer tar sine beslutninger på helt fritt og selvsten-

dig grunnlag i forhold til instansen som har foreslått  
vedkommende.

Flertallet slutter seg også til ordningen med  
åremål, og til at arbeidet bør legges opp slik at  
nemndsmedlemmene ikke er heltidsengasjert i dette  
arbeidet. Nemndas art tilsier at medlemmene skal  
kunne stå i annet arbeid, og dermed også få impulser  
og informasjon fra annet hold.

Av hensyn til mest mulig likebehandling, ser  
flertallet det som helt nødvendig at det opprettes et  
koordineringsutvalg som foreslått.

Flertallet slutter seg videre til forslaget om ad-  
gangen til personlig fremmøte. Flertallet deler Re-  
gjeringsens oppfatning av at det er nødvendig at et slikt  
møte bestemmes av nemnda, og at det ikke er en ube-  
tinget rett en søker har. Nemndas behandling er en for-  
valtningsmessig behandling, hvor saksforberedelsene  
skal legges opp slik at det er mulig å treffe en avgjø-  
relse på grunnlag av sakens dokumenter. Flertallet  
vil likevel understreke de særlige hensyn bak oppret-  
telsen av nemndsordningen, og forutsetter at nemnde-  
ne har dette med seg i vurderingen av om personlig  
fremmøte skal finne sted. Dessuten understreker  
flertallet at i asylsaker skal den klare hovedregelen  
være at en anmodning om å få møte blir imøtekom-  
met. Det samme bør gjelde i asyllignende saker, og  
adgangen til personlig fremmøte bør være lettere jo  
større konsekvenser sakens utfall har for søker.

Flertallet understreker for øvrig at koordine-  
ringsnemnda også må tilstrebe likebehandling når det  
gjelder behandlingsformen.

Flertallet slutter seg til forslaget om at nemn-  
das leder på egen hånd kan behandle og avgjøre saker  
som ikke byr på vesentlige tvilsspørsmål og saker som  
tidligere har vært behandlet i nemnda, når det ikke er  
grunn til å anta at nemnda vil endre vedtaket.

Flertallet viser til at når det gjelder den første  
gruppen saker, dreier det seg om kurante saker; der-  
som vilkårene for å omgjøre et negativt vedtak fra  
UDI til et positivt vedtak åpenbart foreligger, er det  
ingen grunn til å forlenge saksbehandlingstiden med å  
trekke hele nemnda inn i avgjørelsesprosessen. Der-  
som det foreligger en klage som må ansees grunnløs,  
kan det heller ikke være nødvendig å forelegge den for  
nemnda. Flertallet vil imidlertid understreke at  
dette er en kan-regel, og at nemndslederen ved negati-  
ve vedtak må være spesielt aktsom i vurderingen av  
om klagen er grunnløs.

Flertallet ser at ved opprettelse av utlendings-  
nemnd som klageinstans for alle typer saker UDI i dag  
avgjør med Justisdepartementet som ankeinstans etter  
utlendingsloven, vil en rekke vedtak være av ren ad-  
ministrativ karakter, og støtter forslaget om at  
nemndslederen kan delegere slike saker til avgjørelse  
i sekretariatet.

Flertallet støtter Regjeringsens forslag om at en  
nemndsleder kan beslutte at det ikke skal tas hensyn

til opplysninger, dokumenter eller andre bevismidler som kunne vært gitt eller framlagt under den tidligere behandling av saken. Flertallet mener imidlertid at denne myndigheten bare skal gjelde saker der det er åpenbart at de nye dokumentene ikke inneholder opplysninger som vil endre tidligere vedtak i saken. I slike tilfeller vil det være hensiktsmessig med en mulighet for nemndslederen til å ikke å ta hensyn til disse opplysningene. En slik regel kan etter flertallets oppfatning gjøre det lettere å unngå eventuelle treninger. Flertallet vil understreke at dette er en kanregel, som må brukes med varsomhet.

Det fremheves at adgangen til å avskjære bevis m.v. ikke går lenger enn den kompetansen nemndlederen har til å avgjøre omgjøringsbegjæringer alene. Nemndlederen kan avgjøre disse når «det ikke er grunn til å anta at nemnda vil endre vedtaket», jf. § 38 b annet ledd fjerde punktum. Dersom de nye bevisene m.v., selv om de kunne vært fremlagt tidligere, endrer på dette forholdet, har ikke nemndlederen lenger kompetanse til å treffe vedtak alene. Flertallet foreslår å presisere lovteksten i femte punktum ved å ta inn en uttrykkelig henvisning til fjerde punktum for å klargjøre dette.

Etter flertallets syn kan det være mange gode grunner til at opplysninger ikke tidligere har kommet fram. Flertallet viser også til hensynet til forvaltningsrettslige prinsipper om at en sak skal belyses så godt som mulig. Det overordnede mål for arbeidet må være å komme til et materielt riktig resultat i saken.

Det er for øvrig foretatt en rettelse i § 38 a annet ledd annet punktum, i samråd med departementet.

## 2.3 Administrative og økonomiske konsekvenser

### 2.3.1 Alternativ 1: opprettelse av Utlendingsnemnda

Opprettelse av Utlendingsnemnda vil medføre årlige merkostnader over Justisdepartementets budsjett på ca. 37 mill. kroner. I tillegg må det påregnes økte årlige utbetalinger over kap. 470 Fri rettshjelp på ca. 700 000 kroner.

Det vil bli behov for å styrke Utlendingsdirektoratet med ca. 8 årsverk knyttet til enkeltsaksbehandlingen etter utlendingsloven. Dette innebærer økte årlige utgifter over Kommunal- og regionaldepartementets budsjett på ca. 3,5 mill. kroner.

### 2.3.2 Alternativ 2 - opprettelse av Flyktningnemnda

Opprettelse av Flyktningnemnda vil medføre årlige merkostnader over Justisdepartementets budsjett på ca. 27 mill. kroner. I tillegg må det påregnes økte årlige utbetalinger over kap. 470 Fri rettshjelp på ca. 400 000 kroner.

Det vil bli behov for å styrke Utlendingsdirektoratet med ca. 5 årsverk knyttet til enkeltsaksbehandlingen etter utlendingsloven. Dette innebærer økte årlige

utgifter over Kommunal- og regionaldepartementets budsjett på ca. 2,3 mill. kroner.

## Komiteens merknader

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet og Høyre, har merket seg at de økonomiske konsekvensene av forslaget om utlendingsnemnd er beregnet betydelig høyere i denne proposisjonen enn det var i Ot.prp. nr. 38 (1995-96). Flertallet registrerer at dette begrunnes med at et antatt høyere antall saker vil bli behandlet med personlig fremmøte, at nemnda ordinært vil bestå av flere nemndsmedlemmer, generell lønns- og husleieøkning og ingen gjenbruk av utstyr fra Justisdepartementet.

Flertallet forutsetter at opprettelsen av utlendingsnemnd skjer på den mest kostnadseffektive måten, uten at det svekker rettssikkerheten til søkerne. Flertallet ser fram til en grundigere gjennomgang av dette i de årlige budsjettbehandlingene.

## 3. ANDRE FORSLAG

### 3.1 Generelle merknader til forslagene

#### 3.1.1 § 7 første ledd og § 11 annet ledd – varigheten av tillatelser

Det fremgår av loven at både første gangs tillatelse (§ 7) og fornyet tillatelse (§ 11) i alminnelighet skal gis for ett år. Tillatelsene kan gis for kortere eller lengre tid dersom formålet med arbeidet eller oppholdet eller andre grunner tilsier det.

Departementet foreslår at hovedregelen skal være at tillatelser gis for hele antall år, men at varigheten av første gangs tillatelser kan være enten ett, to eller tre år, og av fornyet tillatelse ett eller to år.

Flere høringsinstanser slutter seg til forslaget, mens noen påpeker reduserte kontrollmuligheter.

Departementet bemerker at de foreslåtte forskriftshjemlene i begge paragrafene vil bli brukt til å gi bestemmelser om i hvilke tilfeller en tillatelse kan gis for henholdsvis ett, to eller tre år.

#### Komiteens merknader

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet og Høyre, slutter seg til at tillatelsen skal gis for hele antall år, og at førstegangstillatelse skal gis for ett, to eller tre år og fornyet tillatelse for ett eller to år av gangen.

Flertallet vektlegger at en slik ordning vil medføre mindre byråkrati og raskere saksbehandling. Flertallet understreker imidlertid at i den type saker hvor erfaring tilsier at det er nødvendig med kontroll av at vilkårene for oppholdstillatelsen er til stede, bør varigheten av tillatelsen gis for et år av gangen.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre går mot forslaget fra

departementet. Disse medlemmer viser til at det allerede etter dagens bestemmelser er muligheter til å utvide tidsrammen ved behov. Disse medlemmer har også merket seg at flere høringsinstanser frykter at en endret regel kan føre til reduserte kontrollmuligheter.

Disse medlemmer vil etter dette stemme imot endringene i § 7 første ledd og § 11 annet ledd.

### *3.1.2 § 9 Familiegjenforening*

(1) I dag er retten til familiegjenforening knyttet til utlending som «har eller får lovlig opphold i riket i medhold av §§ 8 eller 12». Bestemmelsene gir dermed ikke rett til familiegjenforening med en person som har opphold i medhold av § 9. Den er likevel ikke blitt praktisert slik. På denne bakgrunn ble det i høringsbrevet foreslått at bestemmelsen skrives om slik at det blir klart at også utlending som selv har en tillatelse som familiemedlem, kan anses som «hovedperson» i forhold til sine egne familiemedlemmer.

(2) Videre er det i dag ifølge loven et vilkår for å ha rett til tillatelse at underholdet er sikret. Ved forskrift er det imidlertid gjort flere unntak fra underholdskravet. Det blir foreslått at loven gir uttrykk for at underholdet som hovedregel må være sikret.

Høringsinstansene uttaler at forslaget under (1) begrenser retten til familiegjenforening. Dette har ikke vært meningen, og ordlyden i § 9 er derfor noe endret i forhold til forslaget i høringsbrevet. En høringsinstans har innvendinger mot å endre kravet om sikret underhold til å gjelde «som hovedregel». Forslaget opprettholdes. Departementet bemerker at forslaget til ny ordlyd i § 9 ikke innebærer noen endringer i nåværende rettstilstand.

### *Komiteens merknader*

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet og Høyre, slutter seg til at også opphold etter § 9 gir grunnlag for familiegjenforening. Flertallet ser det som naturlig, og viser til at det er i tråd med langvarig og entydig praksis.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre går imot endringene av § 9. Disse medlemmer mener det ikke er grunnlag for en slik oppmykning av kriteriene for familiegjenforening. Disse medlemmer har ellers merket seg at departementet opplyser at reglene ikke har vært praktisert etter ordlyden. Disse medlemmer kan ikke se at det har vært grunnlag for å fravike reglene og forutsetter at departementet sørger for at de gjeldende regler blir fulgt.

Disse medlemmer går også mot forslaget om å myke opp kravet til underhold. Tvert imot bør kravet til underhold være absolutt ved gjennomføring av familiegjenforening.

### *3.1.3 § 12 fjerde ledd - bortfall av bosettingstillatelse ved utenlandsopphold*

(1) Det fremgår av fjerde ledd at en bosettingstillatelse faller bort når innehaveren har hatt bopel utenfor riket sammenhengende i mer enn to år, med mindre utlendingen etter søknad har fått adgang til å være borte fra riket lenger. Av forskriftens § 49 fremgår at et tilsvarende faktisk opphold har samme virkning. I høringsbrevet ble det foreslått at dette nå skal fremgå av loven.

(2) Loven har lagt opp til automatisk bortfall av bosettingstillatelsen når vilkårene er oppfylt. Dette har budt på problemer i praksis. Mens en konstatering av at tillatelsen er bortfalt ikke kan påklages, kan et vedtak om dette påklages etter de vanlige reglene. På denne bakgrunn ble det i høringsbrevet foreslått at loven endres til at det må treffes vedtak om bortfall.

(3) I høringsbrevet foreslo departementet også at bestemmelsen om bortfall etter to år utenfor riket ikke skulle gjelde når utlendinger med bosettingstillatelse vender tilbake til sitt hjemland med individuell kontantstøtte under et tilbakevendingsprogram. Utgangspunktet er at slike personer vender tilbake for godt, og departementet mente at hovedregelen her burde være bortfall etter ett år.

Ingen har hatt innvendinger mot forslaget under (1), og de alle fleste høringsinstansene er enige i forslaget under (2). Departementet fremmer derimot ikke forslaget under (3). En har lagt avgjørende vekt på uttalelsen fra Kommunal- og regionaldepartementet der det fremgår at forslaget vil kunne føre til at færre ønsker å vende tilbake til hjemlandet ved å benytte tilbakevendingsstøtte.

Flere høringsinstanser tar opp spørsmål knyttet til bestemmelser som ikke er foreslått endret, men departementet anser det ikke aktuelt å vurdere disse spørsmålene nærmere i denne omgang.

### *Komiteens merknader*

Komiteen slutter seg til de foreslåtte endringene, og ser på det som en lovfesting av dagens rettstilstand. Komiteen ser det er behov for en klargjøring av hva som vektlegges ved den skjønnsmessige avveiningen i saker der bortfall vurderes.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, er for øvrig fornøyd med at Regjeringen ikke fremmet forslaget om at bare et års opphold utenfor riket skulle medføre bortfall av tillatelsen for de som deltok i tilbakevendingsprogram. Flertallet frykter det kunne medført at færre tok sjansen på å prøve å etablere seg på nytt i hjemlandet, noe som derved vil svekke målet om at flest mulig kan returnere til sine hjemland når forholdene tillater det.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet mener at det bør være et absolutt krav at flyktninger som kommer fra land der konflik-



tene de flyktet fra er bilagt, og som ikke lenger kan anses å være i fare i sine hjemland, må reise tilbake for å bidra til å bygge opp sine fedreland etter konflikten, og kan ikke akseptere at hjemreisen skal være frivillig og med angrefrist.

### 3.1.4 § 14 annet ledd – melding om skifte av bopel

Gjeldende annet ledd bestemmer at utlending som har arbeidstillatelse eller oppholdstillatelse skal gi melding til politiet ved skifte av bopel. Det samme gjelder utlending som skifter bopel mens behandling av sak etter loven pågår.

En undersøkelse har vist at utlendinger sjelden overholder denne plikten. Også etter folkeregisterloven er det meldeplikt ved flytting, og departementet foreslo at melding til folkeregisteret skulle være tilstrekkelig når utlendinger med arbeidstillatelse eller oppholdstillatelse skifter bopel.

De høringsinstanser som har uttalt seg om forslaget, er enige i det.

#### *Komiteens merknader*

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, slutter seg til den foreslåtte endringen. Det virker som en praktisk bedre ordning, og flertallet ser det også som positivt at utlendinger med arbeids- eller bosettingstillatelse forholder seg til folkeregisteret istedenfor politiet, på lik linje med nordmenn. Flertallet vil understreke at det faktum at utlendinger sjelden har overholdt meldeplikten til politiet ved skifte av bopel, ikke er noe argument for å endre ordningen. Flertallet understreker videre at den ordningen som til enhver tid gjelder må etterleves. Imidlertid kan det være praktisk å avlaste politiet for noen oppgaver som Folkeregisteret likevel utfører.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet kan ikke akseptere at det faktum at utlendinger sjelden overholder meldeplikten til politiet ved skifte av bopel skal medføre at denne plikten opphører. Disse medlemmer mener i stedet at myndighetene bør påse at regelverket overholdes og sørge for at det får konsekvenser dersom det ikke skjer. Disse medlemmer støtter ikke de foreslåtte endringene som vil vanskeliggjøre kontrollen med utlendingene, og vil stemme imot endringen i § 14 annet ledd.

### 3.1.5 § 17 tredje ledd – asyl for flyktnings samboer

Av gjeldende tredje ledd fremgår at når en utlending får asyl, har også vedkommendes «ektefelle og umyndige barn» som hovedregel rett til asyl. Det foreslås at også flyktnings samboer skal omfattes av bestemmelsen. For å fylle kravene til samboer må begge parter være over 18 år, ugifte og ha bodd sammen i et

fast og etablert samboerforhold i minst to år. Både heterofile og homofile samboere omfattes.

Uttrykket «umyndige barn» endres til «barn under 18 år». Det bør dessuten være et vilkår at barnet ikke selv har stiftet familie.

Flere instanser slutter seg til forslaget, mens enkelte er kritiske til deler av forslaget.

#### *Komiteens merknader*

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet og Høyre, er svært tilfreds med at Regjeringen på dette området likestiller ekteskap og et fast samboerforhold, også uansett seksuell legning.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet går imot at barn under 18 år som har inngått ekteskap eller samboerforhold skal være avskåret fra å få vurdert familiegjennomføring med foreldrene som har fått innvilget asyl i Norge. Ved vurderingen av om familiegjennomføring skal innvilges, må det tas hensyn til i hvilken familieheter barnet mest naturlig hører hjemme.

Disse medlemmer fremmer etter dette følgende forslag til endring i utlendingsloven:

«§ 17 tredje ledd skal lyde:

Også flyktnings ektefelle eller samboer og barn under 18 år har rett til asyl dersom ikke særlige grunner taler mot det.»

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre viser til at samboerskap vil være svært vanskelig å dokumentere i forhold til mange land, og vil derfor gå mot forslaget til endring i § 17, tredje ledd.

### 3.1.6 § 18 første ledd og § 22 fjerde ledd – arbeidstillatelse uten særskilt søknad

Utlending som har fått asyl eller er kommet som overføringsflyktning, får uten videre oppholdstillatelse, men må etter gjeldende regler søke spesielt om arbeidstillatelse. Dette er ikke i overensstemmelse med praksis som for asylsøkere er at de får arbeidstillatelse eller oppholdstillatelse i forbindelse med innvilgelse av asyl, og som for overføringsflyktninger er at de får arbeidstillatelse eller oppholdstillatelse samtidig med at de gis innreisestillatelse. Loven ble derfor foreslått endret i overensstemmelse med dette.

Alle som har uttalt seg om forslaget, er enige i det.

#### *Komiteens merknader*

Komiteen slutter seg til forslagene, og ser det som en lovfesting av dagens praksis.

### 3.1.7 § 19 – utlendingspass, og § 21 første ledd – vedtaksmyndighet

Utlendingsloven inneholder regler om reisebevis for flyktning, men ikke om utlendingspass. Slike regler er gitt i forskriften. Det er ønskelig at § 19 utvides til også å omfatte utlendingspass, og gjeldende regler i forskriftene foreslås tatt inn som nytt annet ledd.

Svært få instanser har uttalt seg til dette punktet.

#### *Komiteens merknader*

Komiteen slutter seg til endringen.

### 3.1.8 § 27 første ledd og § 57 første ledd – bortvisning

Gjeldende § 27 første ledd bokstave første alternativ gir hjemmel til å bortvise utlending som er tidligere straffet for et forhold som kan medføre fengselsstraff i 3 måneder eller mer. Det ble i høringsbrevet foreslått at «tidligere» tas ut. Det blir da hjemmel til å bortvise utlending for handling begått etter innreise. I dag er en henvist til eventuelt å utvise slik utlending. Det synes ønskelig å kunne reagere bare med bortvisning dersom den ilagte straffen er bagatellmessig.

Flere høringsinstanser støtter forslaget, mens andre er kritiske.

Departementet bemerker at forslaget dreier seg om personer som er her som turister, på besøk og lignende. Det er mer belastende for en utlending å bli utvist enn bortvist, og etter forslaget vil altså utlendinger som blir ilagt lav straff for mindre alvorlige forhold, og som i dag blir utvist, i stedet kunne bortvises.

I fremmedloven av 1956 var det en bestemmelse som ga skjønsmessig hjemmel til å bortvise utlending «også ellers», dvs. også i andre enn de oppregnede tilfellene. I utlendingsloven ville en ikke ha en slik vidtfavnende skjønsmessig bestemmelse. I stedet er det i § 27 første ledd gitt en uttømmende oppregning av i hvilke tilfeller en utlending skal kunne bortvises. Her er personer som lider av psykiske forstyrrelser ikke nevnt. Derimot gir lovens § 57 som hjemler bortvisning av utlendinger som omfattes av EØS-avtalen, adgang til å bortvise personer som lider av alvorlige psykiske forstyrrelser.

I tiden som er gått siden utlendingsloven trådte i kraft, har det vist seg å være behov for hjemmel til bortvisning av slike personer også etter det alminnelige regelverket, og departementet foreslo i høringsbrevet en slik hjemmel.

De fleste som har uttalt seg til dette forslaget, stiller seg kritiske til det.

Departementet opprettholder forslaget, og går ikke inn for å tilføye «og er til fare eller stor ulempe for andre» slik UDI foreslår. Det vil etter departementets oppfatning være minst like stor grunn til å bortvise en utlending som ikke vil kunne ta vare på seg selv. Det fremgår av bestemmelsen at kompetent helsepersonell skal trekkes inn i slike saker. Departementet

presiserer videre at forslaget ikke omfatter personer som søker asyl.

#### *Komiteens merknader*

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, slutter seg til at det skal være anledning til å kunne bortvise utlending for kriminell handling begått etter innreise. Flertallet mener det må være riktig å kunne ha muligheten til å bortvise istedenfor å utvise turister og lignende ved mindre lovbrudd.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet mener det er viktig å kunne utvise turister og andre utlendinger også ved lovbrudd som i Norge blir betegnet som mindre alvorlige. En adgang til bortvisning vil i praksis medføre en risiko for at mildere reaksjonsformer blir brukt. Disse medlemmer vil derfor stemme imot den foreslåtte lovendringen i § 27 første ledd bokstav e.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet slutter seg derimot ikke til Regjeringens forslag om å bortvise utlendinger som åpenbart lider av alvorlige psykiske forstyrrelser, jf. § 27 første ledd bokstav g. Disse medlemmer mener at dette ofte vil dreie seg om svært svakt stilte mennesker, hvor en bortvisning kan være en ekstra stor belastning for vedkommende. Selv om dette ikke skal gjelde mennesker som søker asyl, kan nettopp tilstanden til vedkommende være et hinder for at vedkommende får fram at det nettopp er et legitimt beskyttelsesbehov vedkommende har.

Disse medlemmer ser prinsipielle, betenkelige sider ved forslaget, som at det i enkelte tilfeller kan stride mot Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen. Disse medlemmer kan ikke se at retten til advokat og en lovfesting av at helsepersonell skal trekkes inn i saken, oppveier betenkelighetene. Disse medlemmer kan heller ikke se at Regjeringen har dokumentert eller argumentert for at det er behov for en slik bortvisningsregel. Disse medlemmer vil etter dette stemme imot forslaget til ny bokstav g i § 27 første ledd.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre støtter Regjeringens forslag om å gi hjemmel til bortvisning av utlendinger som lider av psykiske forstyrrelser.

Komiteens medlemmer fra Kristelig Folkeparti og Senterpartiet støtter Regjeringens forslag, men vil presisere at det kan være situasjoner der det vil være best at vedkommende blir tatt hånd om i det land han/hun kommer fra. Språk, kultur, familieforhold og gode nettverk er blant de positive argumenter. Å stille riktig diagnose etter en kort vur-

dering er vanskelig i et så komplisert område som psykiatri. Derfor må det opprettes rutiner som ivaretar menneskeverd og respekt samt behov for behandling og omsorg, og at det blir knyttet kontakt med helsepersonell i hjemlandet før bortvisningen trer i kraft.

### 3.1.9 § 29 og § 30 annet ledd – utvisning

(1) Utlending kan utvises etter gjeldende § 29 første ledd bokstav b på grunnlag av sikring ilagt i Norge, men ikke i utlandet. Det ble foreslått en tilføyelse om at når det i utlandet er ilagt en særreaksjon tilsvarende sikring, er dette utvisningsgrunn på samme måte som når sikring er ilagt i Norge. Samme tilføyelse foreslås i § 58 (EØS-borgere).

Utlending kan utvises etter § 30 annet ledd på grunnlag av straff ilagt både i utlandet og Norge, men ingen av alternativene i dag omfatter sikring. I høringsbrevet ble det foreslått en tilføyelse om at ilagt sikring eller annen særreaksjon som følge av straffbare forhold som nevnt i bestemmelsen, også er utvisningsgrunn.

(2) I § 29 annet ledd er det bestemt at utvisning etter første ledd bokstav b ikke skal besluttet dersom dette vil være et uforholdsmessig tiltak. Departementet foreslo at også bokstav a (overtredelse av utlendingsloven) tas med, idet den samme vurderingen i praksis foretas også i disse tilfellene.

(3) Av § 29 tredje ledd annet punktum fremgår at et innreiseforbud kan gjøres varig eller tidsbegrenset, med en absolutt nedre grense for varigheten på to år. Det ble i høringsbrevet foreslått å endre bestemmelsen til at korteste varighet «som hovedregel» er to år, slik at også kortere innreiseforbud kan fastsettes. Samme endring gjøres i § 58.

For øvrig foreslås enkelte endringer av mer teknisk art for å klargjøre § 29.

Få høringsinstanser har uttalt seg til disse forslagene, og forslagene under (2) og (3) støttes av de som uttaler seg. Flere høringsinstanser støtter forslagene under (1), men noen er uenige. Det er etter departementets oppfatning ikke fremkommet argumenter som tilsier at forslaget trekkes.

### Komiteens merknader

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet og Høyre, slutter seg til forslaget.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre er ikke enig i at et innreiseforbud skal kunne gjelde for en kortere periode enn 2 år. Disse medlemmer vil derfor ikke støtte forslaget om lovendringene i § 29 tredje ledd annet punktum og fremmer dessuten følgende forslag til endring i utlendingsloven:

«§ 58 femte ledd annet punktum skal lyde:

Innreiseforbudet kan gjøres varig eller tidsavgrenset, men ikke for kortere tidsrom enn to år.»

### 3.1.10 § 37 – identifisering

(1) § 37 inneholder bestemmelser med sikte på å avklare en utlendings identitet. Det ble foreslått at den fikk et nytt første ledd der det fastslås at en utlending har plikt til å medvirke til å avklare sin identitet.

Forslaget innebærer at en utlending som ved ankomst til riket er i besittelse av reisedokument eller andre dokumenter som viser hvem vedkommende er, har plikt til å legge frem dokumentene. Dersom utlendingen ikke er i besittelse av slike dokumenter ved ankomst, innebærer forslaget at vedkommende må innhente dokumenter dersom det er mulig.

Enkelte høringsinstanser hevder at forslaget er i strid med FN's konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) art. 14 nr. 3 (g), Den europeiske menneskerettighetskonvensjon (EMK) art. 6 og/eller et eventuelt prinsipp om at en ikke skal pålegges å fremlegge bevis mot seg selv (selvinkrimineringsforbud) i norsk rett for øvrig.

Departementet mener at en plikt til å bistå til å avklare sin identitet ikke i seg selv er i strid med menneskerettskonvensjoner Norge er bundet av, selv om denne plikten kan innebære at en avslører tidligere straffbare handlinger.

Høringsforslaget - i en litt omskrevet form - foreslås som første punktum. En bestemmelse om at utlending igjen får plikt til å medvirke til å avklare sin identitet dersom det senere skulle oppstå grunn til å anta at den registrerte identiteten ikke er riktig, foreslås som annet punktum.

Flere høringsinstanser uttaler at det er uklart hvor langt medvirkningsplikten strekker seg. Departementet understreker at det selsagt ikke vil være aktuelt å pålegge noen å medvirke på en slik måte at det vil kunne oppstå konflikt med behovet for beskyttelse. I første ledd tredje punktum er det tatt inn en hjemmel til å gi nærmere regler om hva medvirkningsplikten består i ved forskrift.

(2) Nåværende første ledd, som blir annet ledd, gjelder beslag og ble i høringsbrevet foreslått endret noe. Bl.a. ble adgangen til beslag av «reisedokument, billetter og andre dokumenter som kan bidra til å klarlegge identiteten», foreslått endret til beslag av «reisedokument, billetter og annet som kan bidra til å avklare identiteten».

En høringsinstans mener at å innføre uttrykket «og annet» innebærer at det ikke lenger vil være skranker for beslag etter utlendingsloven.

Departementet er ikke enig i dette, og forslaget opprettholdes.

(3) Nåværende annet ledd, som blir tredje ledd, gjelder undersøkelse av utlendings eiendeler. Uttrykket «foreligger grunn til å anta» ble foreslått endret til

«er skjellig grunn til mistanke om» først og fremst på grunn av forslaget om at det bl.a. skal være adgang til undersøkelse av utlendingens bolig. Departementet mener at slik undersøkelse kan foretas selv om formålet med den ikke er etterforskning i straffesak uten å komme i strid med Grunnloven § 102.

Flere av høringsinstansene hevder at adgangen til husundersøkelse kan komme i konflikt med Grunnlovens § 102. Enkelte etterlyser også en vurdering av forholdet til EMK art. 8 på bakgrunn av at «retten til privatliv gir også vern mot husundersøkelser». Etter departementets mening vil flere av de hensynene som er regnet opp i art. 8 nr. 2 gi hjemmel for eventuelle inngrep i privatlivet til personer med uriktig identitet, og forslaget opprettholdes.

(4) Nåværende femte ledd, som blir sjette ledd, gir regler for det tilfellet at utlending antas å oppgi falsk identitet. Det ble i høringsbrevet bl.a. foreslått at bestemmelsene her også gjelder utlending som nekter å oppgi sin identitet.

#### *Komiteens merknader*

Komiteen ser at det kan være behov for å fastslå at en utlending har plikt til å bidra til at riktig identitet blir avklart. Komiteen er oppmerksom på innvendingene om at dette kan medføre at man pålegger en plikt til selvinkriminering - en straffesanksjonert plikt til å avsløre at man tidligere kan ha oppgitt gal identitet. Komiteen forutsetter allikevel at dette ikke er i strid med internasjonale regler og konvensjoner.

Komiteen presiserer at medvirkningsplikten selvfølgelig ikke må komme i konflikt med behovet for beskyttelse.

Komiteen støtter sondringen mellom før og etter at identitet er fastslått og registrert av norske myndigheter. Det er rimelig at ytterligere medvirkningsplikt etter at identitet er fastslått, bare inntreffer dersom myndighetene har grunn til å tro at den registrerte identiteten ikke er den riktige.

Komiteen understreker også at forskrifter som uttømmende presiserer hva som ligger i medvirkningsplikten må på plass snarest mulig. Når det dreier seg om en straffesanksjonert plikt, er det viktig at det tydelig og mest mulig konkret går fram hva den innebærer.

Når det gjelder husundersøkelser for å avdekke en utlendings identitet, påpeker komiteen at husundersøkelse er et alvorlig inngrep i privatlivets fred. I motsetning til Regjeringen, mener komiteen derfor at kravet til at mistanke om at feil identitet er oppgitt må være en konkret, kvalifisert mistanke like sterk som det som kreves etter straffeprosessloven for andre typer husundersøkelser. Komiteen kan ikke se at det skal være noen grunn til å kreve en mindre grad av

mistanke ved ransakelse med hjemmel i utlendingsloven enn med hjemmel i straffeprosessloven.

Komiteen er oppmerksom på innvendingene mot at husundersøkelse kan foretas uten at formålet med den er etterforskning i straffesak. Imidlertid ser komiteen at det kan være gode grunner til å få en utlendings identitet klarlagt selv om det av foreldelses- eller andre grunner ikke er aktuelt å reise en straffesak dersom gal identitet blir avdekket.

#### *3.1.11 Nye §§ 37 a til c – kompetanse og fremgangsmåte etter § 37*

Det ble i høringsbrevet foreslått tre nye paragrafer, §§ 37 a, b og c, der det gis regler om hvem som har kompetanse etter § 37 og fremgangsmåten som skal følges i de ulike tilfellene.

Ny § 37 a gjelder kompetanse og fremgangsmåte ved beslag i identifiseringshensikt. Det er her sett hen til bestemmelsene i kap. 16 i straffeprosessloven.

I ny § 37 b, kompetanse og fremgangsmåte ved undersøkelser i identifiseringshensikt, ble det foreslått en hovedregel om at med mindre utlendingen gir sitt skriftlige samtykke, kan undersøkelser av utlendings eiendeler/bolig bare foretas etter beslutning av retten.

I ny § 37 c, ble det foreslått at beslutning om at det kan tas fotografi eller fingeravtrykk som nevnt i § 37 fjerde ledd, treffes av polititjenestemann. I annet ledd ble det foreslått at pålegg om meldeplikt eller bestemt oppholdssted beslutes av påtalemyndigheten, som senest tre dager etter beslutningen må bringe saken inn for forhørsretten.

Departementet foreslo at pågrepelse som nevnt i § 37 sjette ledd skal beslutes av påtalemyndigheten. Påtalemyndigheten må snarest mulig, og så vidt mulig dagen etter pågripelsen, fremstille den pågrepne for forhørsretten med begjæring om fengsling.

Asker og Bærum politidistrikt foreslo at det ikke bør være nødvendig å få rettens kjennelse for undersøkelse av asylsøkers bopel på mottak når utlendingen ennå ikke har fått avgjort sin asylsøknad. Departementet mener at det ikke bør gis en særregel for asylsøkere. Dersom det er fare ved opphold, har påtalemyndigheten kompetanse til å beslutte at undersøkelsen skal foretas.

Departementet foreslår videre at også UDI - i tillegg til politiet - skal ha kompetanse til å beslutte at det skal tas fotografi eller fingeravtrykk.

På bakgrunn av høringen er den foreslåtte bestemmelsen i § 37 c annet ledd annet punktum tatt ut. Det er tilstrekkelig at utlendingen selv straks eller senere kan bringe et pålegg om meldeplikt eller bestemt oppholdssted inn for retten.

#### *Komiteens merknader*

Komiteen slutter seg til forslaget.

### 3.1.12 Ny § 37 d og fengselsloven § 9 første ledd – utlendingsinternat

Utlendinger som fengsles i medhold av § 37, innsettes i dag i vanlige fengsler. Denne praksisen har vært kritisert. Det arbeides nå med å opprette et eget sted for anbringelse av utlendinger som fengsles på grunn av mistanke om falsk identitet. Dette skal bli en institusjon utenfor fengselsvesenets anstalter, bemannet av personale med bl.a. kunnskaper i språk og om andre kulturer.

Det er meningen at politiet skal stå for driften av institusjonen. Det tas sikte på en todelt institusjon under samme administrasjon, der den ene delen vil huse dem som anbringes i medhold av § 37 (ukjent identitet), den andre dem som anbringes i medhold av § 41 (iverksettelse av vedtak).

I høringsbrevet ble det foreslått at eksistensen av institusjonen skal fremgå både av utlendingsloven og fengselsloven, og at de nevnte utlendingene som hovedregel skal anbringes i den nye institusjonen.

Det er ulike syn blant høringsinstansene på om det bør være tillagt politiet å bestyre institusjonen.

Etter departementets oppfatning er det så vesentlige forskjeller mellom fengsling i forbindelse med kriminalsaker og utlendingsaker at det tilsier at fengselsmyndighetene ikke i utgangspunktet bør være ansvarlig for drift av institusjoner for fengsling forvaring i medhold av utlendingsloven. Det er politiet som skal stå for driften av institusjonen, men det innebærer ikke at bare polititjenestemenn må benyttes til vakt hold m.v.

#### *Komiteens merknader*

Komiteen er fornøyd med at det opprettes en institusjon for forvaring av utlendinger med ukjent identitet og anbringelse av utlendinger som skal sendes ut av landet. Komiteen ser flere uheldige sider med dagens ordning med at disse forvares i vanlige fengsler. Det er grunnleggende forskjeller på å være fengslet etter dom for kriminalsaker, og forvaring etter utlendingslovens §§ 37 og 41.

Komiteen ser det som praktisk at politiet står for driften av institusjonen, men vil understreke at bemanningen må favne langt bredere og flere yrkesgrupper. Det må søkes i størst mulig grad å ha folk med relevant kunnskap om språk, kjennskap til andre kulturer og helsefaglig bakgrunn.

Komiteen understreker at opprettelsen av et slikt internat ikke skal medføre noen lemping i vurderingen av om en utlending skal tas i forvaring. Frihetsberøvelsen må anses som like belastende selv om den foregår i et internat og ikke et ordinært fengsel.

### 3.1.13 § 39 annet ledd – iverksetting av vedtak om bortvisning

Bortvisning etter innreise av utlending som ikke har nødvendig tillatelse til å oppholde seg i landet, kan

ikke iverksettes før utlendingen har fått mulighet til å fremsette klage, og «tidligst 48 timer etter at meldingen om vedtaket er kommet frem til utlendingen». Det ble foreslått at bestemmelsen tas ut av paragrafen, med den følge at det ikke vil gjelde noen minstefrist på 48 timer i disse tilfellene. I stedet vil fristreglene i forvaltningsloven § 42 gjelde, noe som innebærer at fristen for iverksetting vurderes konkret i den enkelte sak.

Flere instanser gir forslaget sin tilslutning, mens andre er kritiske.

Departementet bemerker at gjeldende 48-timersfrist omfatter bl.a. personer som fortsetter å være i landet ulovlig etter at visumet eller den lovlige oppholdstiden er utløpt. Etter departementets oppfatning bør ikke slike utlendinger ha en ubetinget rett til å oppholde seg i landet i ytterligere to døgn etter at det er truffet vedtak om bortvisning.

#### *Komiteens merknader*

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet slutter seg ikke til Regjeringens forslag om å fjerne minstefristen på 48 timer fra vedtak forkynnes til det iverksettes. Selv om dette gjelder utledninger som har opphold i landet etter § 40, og således ikke gjelder flyktninger, ser disse medlemmer ingen grunn til å fjerne en slik minstefrist. Etter forslaget kan det etter en konkret vurdering gis en slik og lengre frist, men disse medlemmer ser likevel ingen grunn til å fjerne 48-timers minstefristen. Det kan oppstå tilfeller hvor dette kan få store konsekvenser for enkeltmennesker, og disse medlemmer kan ikke se at det er noen samfunnsmessig belastning å ha en slik minstefrist. Disse medlemmer forutsetter selvfølgelig at dersom utlendingen selv ønsker å forlate landet, kan han gjøre det umiddelbart. Disse medlemmer understreker også at 48-timers regelen er en minstefrist slik at det etter en konkret vurdering også i dag kan settes en lengre frist.

Disse medlemmer vil etter dette stemme imot å oppheve § 39 annet ledd annet punktum.

Komiteens medlemmer fra Framskrittspartiet og Høyre støtter endringen, da det ikke synes å være noen gode grunner å opprettholde en ekstra frist på 48 timer for personer som er i landet ulovlig.

Komiteens medlemmer fra Kristelig Folkeparti og Senterpartiet viser til at opphevelse av 48-timers regelen ikke vil gjelde flyktninger. Disse medlemmer er tilfreds med at fristen for iverksetting av bortvisning skal vurderes konkret i den enkelte sak, noe som vil kunne innebære at fristen for iverksetting av vedtak kan settes til 48 timer, eventuelt en kortere eller lengre frist, avhengig av forholdene i saken. Disse medlemmer viser til at en

opphevelse av 48-timersfristen kun vil ha betydning for de som fortsetter å være i landet ulovlig etter at deres visum eller lovlige oppholdstid er utløpt, og er enige med departementet i at utlendinger ikke bør ha en ubetinget rett til å oppholde seg i landet i ytterligere to døgn etter at det er truffet vedtak om bortvisning.

### *3.1.14 § 41 – fremgangsmåten ved iverksetting av vedtak*

(1) Noen av dem som får endelig avslag på opphold her, gjør ikke det som er nødvendig for å skaffe seg nytt reisedokument til bruk ved hjemreisen. På denne bakgrunn ble det i høringsbrevet for det første foreslått en regel om at utlending som må forlate landet og ikke har gyldig reisedokument, har plikt til å skaffe seg dette. Videre ble det foreslått at det gis hjemmel til å fengsle utlending som ikke selv vil skaffe seg reisedokument. Formålet med fengslingen skulle være å fremstille utlendingen for hjemlandets eller annet lands representasjon for å få utstedt reisedokument.

(2) Etter dagens regler kan tvangsmidler tas i bruk «når det er særlig grunn til å frykte at utlendingen vil unndra seg iverksetting» av et vedtak som innebærer at utlendingen må forlate Norge. Det foreslås presisert at også generelle erfaringer i forbindelse med utsendelser skal kunne tillegges vekt ved vurderingen av unndragelsesfaren.

(3) I høringsbrevet ble det for øvrig foreslått at reglene i § 37 c annet og tredje ledd om kompetanse og om pågripelse/fengsling skal gjelde tilsvarende her, jf. § 41.

Utlendingsdirektoratet og de politidistriktene som har uttalt seg til forslag (1) er enige i det. Flere andre instanser mener det kan være fare for at asylsøkere som har fått avslag, kan få problemer med hjemlandets myndigheter dersom de blir fremstilt på ambassaden før de skal dra hjem.

På bakgrunn av den kontakten det også i dag er mellom utlendingsmyndighetene og myndighetene i hjemlandet når en utlending ikke vil returnere frivillig, kan departementet vanskelig se at utlendingen vil være mer eksponert om det tas kontakt med hjemlandets myndigheter før utreisen enn ved ankomst til landet. Forslaget opprettholdes, med en litt endret ordlyd.

Forslaget om at det skal kunne legges vekt på generelle erfaringer ved vurderingen av unndragelsesfaren i det konkrete tilfellet, har tilslutning fra Utlendingsdirektoratet og politidistriktene. Flere høringsinstanser er imidlertid kritiske til at generelle erfaringer skal kunne tillegges vekt.

Departementet viser til at det kun er tale om kortvarig fengsling, og fengsling skal ikke besluttes dersom det på grunn av sakens art og omstendighetene for øvrig ville være et uforholdsmessig inngrep eller det foreligger grunnlag for å pålegge meldeplikt, passbeslag eller bestemt oppholdssted. Etter departemen-

tets mening gir allerede gjeldende ordlyd i § 41 adgang til å legge vekt på generelle erfaringer ved vurderingen av unndragelsesfaren. Forslaget vil gjøre dette klart, og det opprettholdes.

I høringsbrevet ble det ellers foreslått at påtalemyndigheten måtte bringe beslutning om pålegg om meldeplikt, innlevering av reisedokument eller bestemt oppholdssted etter § 41 tredje ledd inn for forhørsretten. Dette forslaget er på bakgrunn av høringen ikke opprettholdt.

### *Komiteens merknader*

Komiteen slutter seg til forslaget om det gis hjemmel til å fengsle utlending som har fått endelig avslag på søknad om opphold, og som ikke vil skaffe seg nødvendige reisedokumenter for hjemreisen. Komiteen understreker at formålet med forvaringen er å framstille vedkommende for hjemlandets representasjon for å få reisedokumenter, og at forvaringen dermed må være så kortvarig som mulig. Komiteen legger til grunn av når søknad om opphold er avslått, vil det heller ikke foreligge noen fare for utlendingen å bli fremstilt for slik representasjon, men understreker at dersom det er mistanke om at det foreligger fare, må slik fremstilling ikke skje.

Komiteen ser at det i enkelte situasjoner kan være behov for å vektlegge også generelle erfaringer i vurderingen av om det er nødvendig med forvaring i tilfeller der det er grunn til å tro at en utlending vil motsette seg å forlate landet etter endelig vedtak. Komiteen vil imidlertid understreke at det her er spesiell grunn til å være aktsom i vurderingen av om forvaring vil være et uforholdsmessig inngrep, og om andre, mindre inngripende tiltak vil være tilstrekkelig.

### *3.1.15 § 44 annet ledd – opplysningsplikt*

Utlendingsdirektoratet foreslo i sin høringsuttalelse at foklaringsplikten i § 44 annet ledd som utlending har til politiet i forbindelse med forberedelse av sak etter loven bør utvides til også å gjelde overfor Utlendingsdirektoratet. Departementet følger opp forslaget i § 44.

### *Komiteens merknader*

Komiteen slutter seg til forslaget.

### *3.1.16 § 46 og § 27 første ledd – ansvar for utgifter*

Av § 46 første ledd fremgår bl.a. at utlending som i medhold av loven føres ut av riket, plikter å betale utgiftene ved sin egen utreise. I en del tilfeller stiller personer bosatt i Norge garanti for de utgifter staten kan bli påført ved utreise. Til tross for disse reglene må staten i mange tilfeller dekke utgiftene til hjemreise. Det er ønskelig med mer effektive virkemidler både overfor utlendingene selv og garantistene for å få inndrevet utgiftene.

På denne bakgrunn ble det foreslått i høringsbrevet at et uoppgjort krav mot utlendingen kan gjøres gjeldende ved senere innreise, og at det gis hjemmel i § 27 til å bortvise dem som ønsker ny innreise uten å ha dekket utgifter de tidligere har påført det offentlige i forbindelse med utreise. Videre foreslo departementet et nytt annet ledd om at også kravet mot garantisten skal være direkte tvangsgrunnlag for utlegg.

Høringsinstansene er delt i synet på disse forslagene.

Departementet bemerker at det ikke er urimelig at de som blir sendt ut av landet på det offentlige bekostning, kan nektes ny innreise dersom de ikke har gjort opp for seg. Det bemerkes også at bortvisningsreglene er «kan-regler». Videre uttaler departementet at det i praksis har vært så vanskelig å få personer som har stilt garanti til å gjøre opp for seg, at valget synes å stå mellom helt å slutte å godta garantistillelse som alternativ, eller å bedre mulighetene for inndrivelse. På denne bakgrunn opprettholdes forslaget.

#### *Komiteens merknader*

Komiteen mener det i de fleste tilfeller er rimelig at det er utlendingen selv som bekoster egen hjemreise, og at staten får hjemmel til å bortvise de som på nytt kommer til Norge uten å ville dekke utgifter de tidligere har påført staten. Det er imidlertid viktig å understreke at dette ikke er en absolutt regel. Det kan tenkes humanitære grunner til at vedkommende ikke bør bortvises, og komiteen mener det må foretas en konkret vurdering i det enkelte tilfellet.

Komiteen slutter seg også til at en garantistillelse er grunnlag for tvangsinn drivelse av utgifter til hjemreise, men peker på at dette bør komme fram i papirene en garantist fyller ut, slik at en er sikret at en garantist er klar over hvor langt ansvaret rekker.

#### *3.1.17 § 51 første ledd – oppholdstillatelse til EØS-borgere*

Det må antas å være i strid med EØS-avtalen å stille krav om sikret underhold for dem som skal drive ervervsvirksomhet eller være yter eller mottaker av tjenester i Norge. På denne bakgrunn ble det i høringsbrevet foreslått at kravet til sikring av underhold strykes i § 51.

I bokstav c ble det foreslått tilføyd som et alternativt vilkår for oppholdstillatelse at søkeren har egne midler av tilstrekkelig omfang, idet gjeldende ordlyd er for snever.

Flere høringsinstanser uttaler at det ikke burde være forskjell på reglene for EØS-borgere og andre utlendinger. Departementet bemerker at EØS-bestemmelsene er en oppfølging av Norges forpliktelser etter EØS-avtalen.

#### *Komiteens merknader*

Komiteen slutter seg til forslaget.

#### *3.1.18 § 58 og § 57 første ledd – utvisning og bortvisning av EØS-borgere*

Mens § 58 i dag har en struktur etter mønster av de alminnelig utvisningsbestemmelsene (§§ 29 og 30), foreslo departementet at det i stedet tas utgangspunkt i det som er utvisningsgrunnlaget i henhold til EØS-avtalen, dvs. hensynet til offentlig orden, sikkerhet og helse. All den stund EØS-avtalen ikke forplikter oss til å ha en hjemmel til å utvise av helsehensyn, foreslo imidlertid departementet at dette ikke lenger skal være et grunnlag for utvisning. Ellers foreslås enkelte endringer av teknisk karakter.

På bakgrunn av høringen bemerker departementet at uttrykket «sikkerhet» i § 58 første ledd samsvarer med «rikets sikkerhet» andre steder i loven, noe som er et fast og etablert uttrykk i EU-retten.

#### *Komiteens merknader*

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, slutter seg til forslaget.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet viser til at EØS-avtalen gir anledning til å utvise andre lands borgere av helsehensyn, og er ikke enig i at slike hensyn ikke lenger skal være et grunnlag for utvisning.

Disse medlemmer fremmer følgende forslag:

«§ 58 første ledd skal lyde:

Utlendinger som omfattes av EØS-avtalen, kan utvises når hensynet til offentlig orden, sikkerhet eller folkehelsen tilsier det.»

#### **3.2 Administrative og økonomiske konsekvenser**

De fleste av de foreslåtte endringene medfører ingen administrative og/eller økonomiske konsekvenser.

Forslagene til endring av §§ 7 og 11 gir adgang til å gi både første gangs tillatelser og fornyede tillatelser lengre varighet enn i dag. Dette er en realitetsendring som vil innebære redusert ressursbruk, men reduksjonen vil ikke være nevneverdig.

Av ny § 37 d fremgår det at det skal opprettes en ny institusjon under politiets administrasjon for anbringelse av utlendinger som fengsles etter utlendingsloven. Det skal etableres en felles mottaksenhet for asylsøkere i hensiktsmessig avstand fra den nye hovedflyplassen på Gardermoen, jf. St.prp. nr. 1 (1996-97). Den nevnte institusjonen vil være en del av denne mottaksenheten.

#### 4. FORSLAG FRA MINDRETALL

##### Forslag fra Arbeiderpartiet:

###### Forslag 1

I lov av 24. juni 1988 nr. 64 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her, skal § 17 tredje ledd lyde:

Også flyktningens ektefelle eller samboer og barn under 18 år har rett til asyl dersom ikke særlige grunner taler mot det.

##### Forslag fra Fremskrittspartiet og Høyre:

###### Forslag 2

I lov av 24. juni 1988 nr. 64 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her, skal § 58 femte ledd annet punktum lyde:

Innreiseforbudet kan gjøres varig eller tidsavgrenset, men ikke for kortere tidsrom enn to år.

##### Forslag fra Fremskrittspartiet:

###### Forslag 3

I lov av 24. juni 1988 nr. 64 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her, skal § 58 første ledd lyde:

Utlendinger som omfattes av EØS-avtalen, kan utvises når hensynet til offentlig orden, sikkerhet eller folkehelsen tilsier det.

#### 5. KOMITEENS TILRÅDING

Komiteen viser til proposisjonen og rår Odels-tinget til å gjøre følgende

##### vedtak til lov

om endringer i utlendingsloven og i enkelte andre lover (klagenemnd for utlendingssaker m.v.).

##### I.

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

§ 5 tredje ledd skal lyde:

For øvrig gjennomføres loven av Kongen, departementet, *Utlendingsnemnda*, Utlendingsdirektoratet, politiet og andre offentlige myndigheter. Dersom det ikke fremgår direkte av loven, bestemmer Kongen hvilke oppgaver og hvilken myndighet de ulike offentlige instanser skal ha etter loven.

§ 6 annet ledd første punktum skal lyde:

Utlending som akter å ta opphold i riket utover *tre* måneder uten å ta arbeid, må ha oppholdstillatelse.

§ 7 første ledd skal lyde:

Første gangs tillatelse til arbeid eller opphold gis i alminnelighet for *ett, to eller tre* år. Tillatelsen kan gis for *et annet tidsrom* dersom formålet med arbeidet eller oppholdet eller andre grunner tilsier det. *Kongen kan gi nærmere regler ved forskrift.*

§ 9 skal lyde:

§ 9. Arbeidstillatelse eller oppholdstillatelse til familiemedlemmer.

De nærmeste familiemedlemmene til norsk eller nordisk borger som er bosatt i riket eller til utlending som har eller får lovlig opphold i riket *med arbeidstillatelse eller oppholdstillatelse uten begrensninger*, har etter søknad rett til *arbeidstillatelse eller oppholdstillatelse dersom det ikke foreligger omstendigheter som nevnt i § 8 første ledd nr. 3. Som hovedregel må underholdet være sikret. Kongen kan gi nærmere regler ved forskrift.*

Kongen kan fastsette ved forskrift hvem som skal betraktes som nærmeste familiemedlemmer etter denne paragrafen og kan *gi regler om arbeidstillatelse eller oppholdstillatelse til de nærmeste familiemedlemmene* til utlending hvis opphold er forutsatt ikke å bli varig.

§ 11 annet ledd første og annet punktum skal lyde:

Fornytt tillatelse gis i alminnelighet for *ett eller to* år *etter nærmere regler fastsatt av Kongen ved forskrift*. Tillatelsen kan gis for *et annet tidsrom* dersom formålet med arbeidet eller oppholdet eller andre grunner tilsier det.

§ 12 første ledd første punktum skal lyde:

Utlending som de siste *tre* år har oppholdt seg sammenhengende i riket med oppholdstillatelse eller arbeidstillatelse uten begrensninger, har etter søknad rett til bosettingstillatelse dersom det ikke foreligger forhold som nevnt i § 29 første ledd.

§ 12 fjerde ledd skal lyde:

Tillatelsen faller bort når innehaveren har hatt bopel *eller faktisk opphold* utenfor riket sammenhengende i mer enn *to* år. *Vedtak om bortfall treffes av Utlendingsdirektoratet*. Utlending kan etter søknad gis adgang til å være borte fra riket lenger uten at tillatelsen faller bort. Nærmere regler kan gis ved forskrift fastsatt av Kongen.

§ 14 annet ledd skal lyde:

*Utlending som skifter bopel mens behandling av sak etter loven pågår, skal gi melding om dette til politiet.*



§ 17 annet og tredje ledd skal lyde:

Adgangen til å returnere flyktning til annen stat i medhold av første ledd *bokstav c* og *d* skal ikke benyttes dersom flyktningen har en tilknytning til riket som gjør at Norge er nærmest til å gi flyktningen beskyttelse.

Også flyktingens ektefelle *eller samboer og barn under 18 år uten ektefelle eller samboer* har rett til asyl dersom ikke særlige grunner taler mot det.

§ 18 første ledd første punktum skal lyde:

Innvilgelse av asyl innebærer at utlendingen har status som flyktning *og får arbeidstillatelse eller oppholdstillatelse*.

§ 19 skal lyde:

§ 19. Reisebevis for flyktning *og utlendingspass*.

Flyktning som har eller gis lovlig opphold i riket, skal etter søknad også gis reisebevis for flyktning for reise utenfor Norge dersom ikke særlige grunner taler mot det. Har flyktningen reisedokument utstedt av fremmed stat, gjelder denne retten bare når flyktingen er innvilget asyl eller bosettingstillatelse, eller Norge i henhold til internasjonal avtale har plikt til å utstede reisebevis for flyktning.

*Utlending som har eller gis arbeidstillatelse eller oppholdstillatelse i riket på grunnlag av søknad om asyl, men uten å ha fått innvilget asyl, skal gis utlendingspass for reise utenfor Norge dersom utlendingens forhold til hjemlandets myndigheter tilsier det. Utlendingspass kan også utstedes i andre tilfeller etter nærmere regler fastsatt av Kongen.*

Pass eller annet reisedokument søkeren er i besittelse av, må innleveres sammen med søknad om reisebevis for flyktning *eller utlendingspass*.

Kongen kan gi forskrift om utstedelse, gyldighetsområde, fornyelse og inndragning av reisebevis for flyktning *og utlendingspass* og de nærmere vilkårene for dette.

§ 21 første ledd skal lyde:

Utlendingsdirektoratet avgjør spørsmål om vern mot utsendelse, flyktingestatus og asyl samt reisebevis for flyktning *og utlendingspass*.

§ 22 fjerde ledd første punktum skal lyde:

Utlending som er gitt innreisstillatelse etter første ledd, får *arbeidstillatelse eller oppholdstillatelse*.

§ 25 tredje ledd første punktum skal lyde:

Visum for besøk gis for en innreise og for opphold av bestemt varighet inntil *tre* måneder.

§ 27 første og annet ledd skal lyde:

Ved innreise eller innen *sju* dager etter innreise i riket kan det treffes vedtak om å bortvise utlending

- a) som ikke viser gyldig pass eller annet godkjent reisedokument eller visum når dette er nødvendig,
  - b) som er utvist fra riket eller fra annet nordisk land med innreiseforbud som ennå gjelder, og utlendingen ikke har fått adgang til riket etter søknad,
  - c) som mangler slik tillatelse som er nødvendig etter kapittel 2,
  - d) som ikke kan sannsynliggjøre å ha eller være sikret tilstrekkelige midler til opphold i riket og til hjemreise,
  - e) som *er straffet* som nevnt i § 29 første ledd bokstav *b* *eller c*, eller når andre omstendigheter gir særlig grunn til å frykte at utlendingen her i riket eller i annet nordisk land vil begå straffbar handling som kan føre til fengselsstraff i mer enn *tre* måneder,
  - f) i samsvar med reglene i den nordiske passkontrolloverenskomsten artikkel 6, når det er sannsynlig at utlendingen vil reise inn i annet nordisk land og trolig vil bli bortvist der fordi pass eller visum som er gyldig for innreise i landet mangler, eller det for øvrig foreligger bortvisningsgrunn i vedkommende land,
  - g) *som ifølge kompetent helsepersonell åpenbart lider av alvorlige psykiske forstyrrelser,*
  - h) *som ikke har dekket utgifter som er blitt påført det offentlige i forbindelse med at utlendingen tidligere er ført ut av riket, jfr. § 46 første ledd,*
  - i) når hensynet til rikets sikkerhet eller tvingende samfunnsmessige hensyn gjør det nødvendig.
- Sjudagersfristen* anses overholdt dersom sak om bortvisning er reist innen *sju* dager.

§ 28 første ledd skal lyde:

Utlending kan bortvises etter reglene i § 27 første ledd også etter utløpet av *sjudagersfristen*.

§ 29 skal lyde:

§ 29. Utvisning.

Utlending kan utvises

- a) når utlendingen grovt eller gjentatte ganger har overtrådt en eller flere bestemmelser i loven her eller unndrar seg gjennomføring av vedtak som innebærer at vedkommende skal forlate riket,
- b) når utlendingen for mindre enn *fem* år siden i utlandet har sonet eller er ilagt straff for et forhold som etter norsk lov kan føre til fengselsstraff i mer enn *tre* måneder. *Tilsvarende gjelder ved ilagt særreaksjon som følge av straffbart forhold som nevnt,*

- c) når utlendingen her i riket er ilagt straff eller sikring for et forhold som kan føre til fengselsstraff i mer enn tre måneder, eller flere ganger i løpet av de siste tre år er ilagt fengselsstraff,
- d) når hensynet til rikets sikkerhet gjør det nødvendig.

Utvvisning etter første ledd bokstav a, b og c avsluttes ikke dersom det i betraktning av forholdets alvor og utlendingens tilknytning til riket vil være et uforholdsmessig tiltak overfor utlendingen selv eller de nærmeste familiemedlemmene. Utlending som har arbeidstillatelse eller oppholdstillatelse, eller nordisk borger som har hatt bopel i riket i mer enn tre måneder, kan bare utvises dersom det straffbare forholdet kan føre til fengselsstraff i mer enn ett år.

Utvvisning er til hinder for senere innreise i riket. Innreiseforbudet kan gjøres varig eller tidsbegrenset, men som hovedregel ikke for kortere tidsrom enn to år. Etter søknad kan den som er utvist få adgang til riket, men som regel ikke før to år er gått fra utreisen.

§ 30 annet ledd skal lyde:

Utlending som fyller kravene til å få bosettingstillatelse, kan bare bortvises eller utvises

- a) når hensynet til rikets sikkerhet gjør det nødvendig, jfr. § 27 første ledd bokstav i og § 29 første ledd bokstav d,
- b) når utlendingen har sonet eller er ilagt straff for forhold som etter norsk lov kan føre til fengselsstraff i tre år eller mer eller som gjelder overtredelse av straffelovens §§ 162 og 317 jfr § 162, og dette er skjedd for mindre enn fem år siden i utlandet eller for mindre enn ett år siden her i riket. Tilsvarende gjelder ved ilagt særreaksjon som følge av straffbare forhold som nevnt.

§ 31 første ledd første punktum skal lyde:

Vedtak om bortvisning etter § 27 første ledd bokstav a til h treffes av politimesteren eller den politimesteren bemyndiget.

§ 37 skal lyde:

§ 37. Identifisering.

Ved innreise, og frem til antatt korrekt identitet er registrert, har utlending plikt til å medvirke til å avklare sin identitet i den grad myndighet som nevnt i § 5 tredje ledd krever dette. Vedkommende myndighet kan også senere pålegge utlending slik plikt dersom det er grunn til å anta at den registrerte identiteten ikke er den riktige. Kongen gir nærmere regler ved forskrift om hva utlendinger kan pålegges å gjøre for å oppfylle plikten.

Dersom det ved ankomst til riket eller etter innreise oppstår tvil om utlendings identitet, kan det foretas beslag av reisedokument, billetter og annet som kan bidra til å avklare identiteten. Tilsvarende gjelder ved

tvil om tidligere oppholdssted, når dette har betydning for retten til opphold i riket.

Dersom det foreligger skjellig grunn til mistanke om at utlending, i strid med pålegg som nevnt i første ledd, tilbakeholder eller skjuler opplysninger om sin identitet eller, i strid med pålegg som nevnt i § 44, tilbakeholder eller skjuler opplysninger om tidligere oppholdssted, kan det foretas undersøkelse av utlendingens person, bolig, rom eller annet oppbevaringssted.

Det kan tas fotografi og fingeravtrykk av utlending som

- a) ikke kan dokumentere sin identitet eller det er grunn til å anta at utlendingen oppgir falsk identitet,
- b) søker asyl eller en tillatelse etter loven,
- c) har fått avslag på søknad om asyl eller en tillatelse eller loven, eller
- d) er bortvist eller utvist eller som antas å oppholde seg ulovlig i riket.

Fingeravtrykk tatt i medhold av fjerde ledd kan registreres i et EDB-basert fingeravtrykkregister. Kongen kan ved forskrift gi nærmere regler for føring og bruk av registeret.

Dersom utlending nekter å oppgi sin identitet, eller det er skjellig grunn til mistanke om at utlending oppgir falsk identitet, kan utlendingen pålegges meldeplikt eller bestemt oppholdssted. Dersom slikt pålegg ikke overholdes eller anses åpenbart utilstrekkelig, kan utlendingen pågripes og fengsles, jfr. § 37 d. Samlet fengslingstid kan ikke overstige 12 uker, med mindre det foreligger særlige grunner.

Kongen kan gi nærmere regler ved forskrift.

Nye §§ 37 a, b, c og d skal lyde:

§ 37 a. Kompetanse og fremgangsmåte ved beslag i identifiseringshensikt.

Beslag etter § 37 annet ledd besluttes av påtalemyndigheten. Beslutningen skal så vidt mulig være skriftlig og opplyse om hva saken gjelder, formålet med beslaget og hva det skal omfatte. En muntlig beslutning skal snarest mulig nedtegnes. Før beslaget iverksettes, skal beslutningen leses opp eller forevises for utlendingen. Foreligger det ingen skriftlig beslutning, skal det muntlig opplyses om hva saken gjelder og formålet med beslaget.

Ved ankomst til riket, ved undersøkelse etter § 37 tredje ledd eller i situasjoner hvor det er fare ved opphold, kan beslag tas av polititjenestemann. Foreligger det ingen skriftlig beslutning, skal det muntlig opplyses om hva saken gjelder og formålet med beslaget. Beslaget skal straks meldes til påtalemyndigheten. Når påtalemyndigheten opprettholder beslaget, utferdiger den beslutning etter første ledd.

Enhver som rammes av beslaget, kan straks eller senere kreve brakt inn for retten spørsmålet om det skal opprettholdes. Påtalemyndigheten sørger for at

den som rammes av beslaget, blir gjort kjent med denne retten. For øvrig gjelder reglene i straffeprosessloven kap. 16, med unntak av § 210, så langt de passer.

§ 37 b. *Kompetanse og fremgangsmåte ved undersøkelser i identifiseringshensikt.*

Uten vedkommende utlendings skriftlige samtykke kan undersøkelser som nevnt i § 37 tredje ledd bare foretas etter beslutning av retten. Er det fare ved opphold, kan beslutningen treffes av påtalemyndigheten. § 37 a første ledd annet til femte punktum gjelder tilsvarende. Reglene i straffeprosessloven §§ 198 til 202 gjelder for øvrig så langt de passer.

§ 37 c. *Kompetanse og fremgangsmåte ved tiltak som nevnt i § 37 fjerde og sjette ledd.*

Beslutning om at det skal tas fotografi eller fingeravtrykk som nevnt i § 37 fjerde ledd, treffes av polititjenestemann eller Utlendingsdirektoratet.

Pålegg om meldeplikt eller bestemt oppholdssted som nevnt i § 37 sjette ledd besluttes av påtalemyndigheten. Utlendingen kan straks eller senere kreve innbrakt for retten spørsmålet om vilkårene for meldeplikt eller bestemt oppholdssted foreligger, og om det er grunn til å opprettholde forføyninger som er tatt. Straffeprosessloven §§ 174 første ledd, 175 første ledd annet punktum, 184 og 187 a gjelder tilsvarende så langt de passer.

Pågrepelse som nevnt i § 37 sjette ledd besluttes av påtalemyndigheten. § 37 a første ledd annet til femte punktum gjelder tilsvarende. Vil påtalemyndigheten beholde den pågrepne, må den snarest mulig og så vidt mulig dagen etter pågripelsen fremstille den pågrepne for forhørsretten med begjæring om fengsling. Når det er fare ved opphold, kan polititjenestemann foreta pågrepelse uten beslutning av retten eller av påtalemyndigheten. Straffeprosessloven §§ 174 flg. gjelder tilsvarende så langt de passer.

§ 37 d. *Utlendingsinternat.*

Utlending som pågripes og fengsles i medhold av § 37 sjette ledd eller § 41 femte ledd, skal som hovedregel anbringes i utlendingsinternat.

Utlendingsinternatet er ikke underlagt fengselsvesenet, jfr. fengselsloven § 9 første ledd, men administreres av politiet.

Kongen kan gi nærmere regler ved forskrift.

§ 38 skal lyde:

§ 38. *Instruksjonsmyndighet og overprøving av vedtak.*

Departementet kan instruere om lovtolkning og skjønnsutøvelse når det gjelder hensynet til rikets sikkerhet eller utenrikspolitiske hensyn, og om avgjørelsen av enkeltsak som innbefatter slike hensyn. For øv-

rig kan departementet verken instruere om lovtolkning, skjønnsutøvelse eller avgjørelsen av enkeltsaker.

Departementet kan instruere om prioritering av saker.

Vedtak truffet av politiet eller utenriksstasjon kan påklages til Utlendingsdirektoratet. For øvrig kan vedtak påklages til Utlendingsnemnda.

Ny § 38 a skal lyde:

§ 38 a. *Utlendingsnemnda.*

Utlendingsnemnda avgjør som et uavhengig organ de klagesaker som er lagt til den i § 38 tredje ledd.

Utlendingsnemnda ledes av en direktør. Nemnda skal videre ha nemndledere i heltids- eller deltidstilling. Direktøren og nemndlederne må fylle kravene til dommere og beskikkes på åremål av Kongen i statsråd. Åremålsperioden er seks år for direktøren og fire år for nemndlederne. Gjenoppnevning kan foretas for én periode.

Nemnda skal ha nemndmedlemmer oppnevnt av Kongen i statsråd etter forslag fra Justisdepartementet, Utenriksdepartementet, Den Norske Advokatforening/Norges Juristforbund og humanitære organisasjoner. De oppnevnes for fire år. Gjenoppnevning kan foretas en gang. Vervet er frivillig. Suppleringer i løpet av perioden foretas av departementet etter forslag fra de samme instansene. Departementet kan løse et nemndmedlem fra vervet dersom medlemmet ikke har overholdt sin taushetsplikt, grovt har krenket andre plikter som følger av vervet eller selv ber om det. Kongen kan gi nærmere regler ved forskrift.

Nemnda skal ha et koordineringsutvalg med en leder og fire medlemmer, ett fra hver medlemsgruppe, jfr tredje ledd. De oppnevnes av departementet for fire år, fortrinnsvis blant dem som har erfaring med nemndarbeidet. Utvalget behandler spørsmål om alminnelige retningslinjer for nemndas arbeid m.v.

Nemndas møter foregår for lukkede dører. Enhver som deltar ved behandlingen av sak for nemnda, har taushetsplikt etter forvaltningsloven §§ 13 til 13 e. Overtredelse straffes etter straffeloven § 121.

Ved søksmål mot staten om lovmessigheten av Utlendingsnemndas vedtak etter loven her eller om erstatning som følge av slike vedtak, opptrer staten ved Utlendingsnemnda.

Ny § 38 b skal lyde:

§ 38 b. *Behandlingsformer m.v. i Utlendingsnemnda.*

I den enkelte sak deltar en leder og fire medlemmer, ett fra hver medlemsgruppe, jfr. § 38 a tredje ledd, jfr. likevel annet ledd i paragrafen her. Den enkelte nemnd kan behandle flere saker.

Saker som ikke byr på vesentlige tvilsspørsmål, kan avgjøres av en leder alene. I slike saker kan nemnda også delegerer vedtaksmyndighet til sekretari-

atet. Saker som kan avgjøres av en leder alene, er bl.a. klager der vilkårene for å omgjøre Utlendingsdirektoratets vedtak åpenbart må anses å foreligge, og klager som må anses grunnløse. Det samme gjelder anmodning om omgjøring av vedtak truffet av Utlendingsnemnda når det ikke er grunn til å anta at nemnda vil endre vedtaket. På samme vilkår kan en leder under behandlingen av slik anmodning beslutte at det ikke skal tas hensyn til opplysninger, dokumenter eller andre bevismidler som kunne ha vært gitt eller fremlagt under den tidligere behandlingen av saken.

Nemnda bestemmer selv behandlingsformen. Saker som behandles etter første ledd, avgjøres ved flertallsvedtak, men ved stemmelikhet gjelder det resultatet som er gunstigst for klageren.

Klager som anmoder om det, kan gis adgang til å møte personlig og uttale seg i sak som behandles etter første ledd. I asylsaker skal slik adgang som hovedregel gis. Klagerens advokat eller en annen representant for klageren kan møte sammen med klageren. Også andre kan gis adgang til å møte og avgi uttalelse.

Forvaltningsloven kapittel IV til VI om saksforberedelse, vedtak og klage gjelder ikke for beslutninger om behandlingsform og personlig fremmøte.

Kongen kan gi regler om nemndas arbeidsform og om den nærmere behandlingen av sakene.

§ 39 annet ledd annet punktum utgår.

§ 41 skal lyde:

§ 41. Fremgangsmåten ved iverksetting av vedtak.

Vedtak som innebærer at utlending må forlate riket, iverksettes ved at utlendingen pålegges å reise med en gang eller innen en fastsatt frist. Dersom pålegget ikke blir fulgt eller det er overveiende sannsynlig at det ikke vil føre til at utlendingen forlater riket, kan politiet føre utlendingen ut. Når særlige grunner taler for det, kan utlendingen bli ført til et annet land enn det vedkommende kom fra. Beslutninger som gjelder iverksetting regnes ikke som enkeltvedtak, jfr. forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav b.

Utlending som omfattes av første ledd og ikke har gyldig reisedokument, har plikt til å skaffe seg dette.

For å sikre at et vedtak som nevnt i første ledd skal kunne iverksettes, kan utlendingen pålegges:

- a) meldeplikt,
- b) innlevering av pass eller annet legitimasjonspapir, jfr. § 24,
- c) bestemt oppholdssted.

Pålegg som nevnt i tredje ledd kan bare gis når det er særlig grunn til å frykte at utlendingen vil unndra seg iverksetting. Ved denne vurderingen kan også generelle erfaringer med unndragelse tillegges vekt. Reglene i § 37 c annet ledd gjelder tilsvarende. Pålegget gjelder ikke utover to uker med mindre utlendingen

samtykker eller det besluttes av forhørsretten ved kjennelse.

Når det er nødvendig for å sikre iverksetting, kan utlendingen pågripes og fengsles etter reglene i § 37 c tredje ledd, jfr. § 37 d. Tilsvarende gjelder når utlending ikke gjør det som er nødvendig for å oppfylle plikten etter annet ledd og formålet er å fremstille utlendingen for aktuelle lands utenriksstasjon for å få utstedt reisedokument.

Fengsling kan besluttes for høyst to uker. Fristen kan bare forlenges dersom utlendingen ikke frivillig forlater riket og det er overveiende sannsynlig at utlendingen ellers vil unndra seg gjennomføring av vedtak som nevnt i første ledd. I slike tilfeller kan fristen forlenges for høyst to uker, men ikke mer enn to ganger.

Pågrepelse og fengsling foretas ikke dersom det i betraktning av sakens art og omstendighetene for øvrig ville være et uforholdsmessig inngrep, eller retten finner at den i stedet kan pålegge meldeplikt, passbeslag eller bestemt oppholdssted.

Tvangsmidler som nevnt i tredje og femte ledd kan anvendes når vedtak som innebærer at utlending må forlate riket er fattet, og når det verserer sak som kan føre til slikt vedtak.

Når Utlendingsnemnda har truffet et vedtak som innebærer at utlending må forlate riket, kan den instruere politiet om å utsette iverksettingen. Utlendingsdirektoratet kan instruere politiet om å utsette iverksettingen dersom slikt endelig vedtak er truffet av direktoratet.

Utlendingsnemnda kan instruere Utlendingsdirektoratet om å utsette iverksettingen av et vedtak truffet av direktoratet på nemndas sakområde, når vedtaket innebærer at utlending må forlate riket.

§ 42 første ledd første og annet punktum skal lyde:

Retten skal oppnevne prosessfullmektig når den prøver spørsmålet om fengsling etter § 37 sjettede ledd annet punktum eller § 41 femte ledd. Det samme gjelder når retten prøver spørsmålet om pålegg etter § 41 tredje og fjerde ledd, med mindre det ville medføre særlig ulempe eller tidsspille, eller retten finner det ubetenkelig å unnlate å oppnevne prosessfullmektig.

§ 42 tredje ledd annet punktum skal lyde:

Dette gjelder likevel ikke i utvisningssaker i henhold til § 29 første ledd bokstav b og c, § 30 annet ledd bokstav b og § 58 annet ledd når det foreligger forhold som nevnt i annet punktum, eller når utlending som har søkt asyl, klager over bare å ha fått tillatelse etter § 8 annet ledd.

§ 44 annet ledd skal lyde:

I forbindelse med forberedelse av sak etter loven kan den utlending saken gjelder, pålegges å møte per-

sonlig og gi opplysninger som kan ha betydning for vedtaket.

§ 46 skal lyde:

§ 46. Ansvar for utgifter m.v.

Utlending som i medhold av loven føres ut av riket, plikter å betale utgiftene ved sin egen utreise. Utlendingen skal også betale utgifter til vakthold når dette er nødvendig fordi utlendingen ikke vil forlate riket frivillig. Kravet er tvangsgrunnlag for utlegg og kan dessuten gi grunnlag for bortvisning ved senere innreise, jfr. § 27 første ledd bokstav h. Politiet kan beslaglegge billetter hos utlendingen til bruk ved utreise.

*Er det stilt garanti for utgifter etter første ledd, kan utgiftene kreves dekket av garantisten. Kravet er tvangsgrunnlag for utlegg.*

Når utlending som er kommet med skip eller luftfartøy blir bortvist etter §§ 27, 28 eller 57, plikter fartøyet eier eller leier, og på dennes vegne dets fører eller agent i riket, enten å ta utlendingen om bord igjen, på annen måte bringe utlendingen ut av riket, eller å dekke utgifter som måtte bli påført det offentlige ved at utlendingen føres ut. På samme måte foreligger plikt til å ta om bord og dekke utgifter til eskorte av utlendingen ut av riket når politiet finner dette nødvendig.

Dersom utgiftene ved at utlendingen føres ut av riket ikke dekkes etter første, annet eller tredje ledd, dekkes de av staten.

Har utlending som trenger tillatelse fra politiet etter § 26 for å gå i land i riket, gjort dette uten slik tillatelse, gjelder det samme som etter tredje ledd. Ansvar omfatter da i alminnelighet også utgifter som måtte bli påført det offentlige i inntil tre måneder ved utlendingens opphold i riket.

§ 47 første ledd første del av første punktum skal lyde:

Med bøter eller med fengsel inntil seks måneder eller med begge deler straffes den som

§ 47 annet ledd første del av første punktum skal lyde:

Med bøter eller med fengsel inntil to år straffes den som

§ 47 tredje ledd skal lyde:

Med bøter eller med fengsel inntil fem år straffes den som i vinnings hensikt driver organisert virksomhet med sikte på å hjelpe utlendinger til ulovlig å reise inn i riket eller til annen stat.

§ 50 første ledd første punktum skal lyde:

Utlending som omfattes av EØS-avtalen, kan uten tillatelse reise inn i riket og ta opphold eller arbeid her i inntil tre måneder, eller inntil seks måneder dersom utlendingen er arbeidssøkende.

§ 51 første ledd bokstav b og c skal lyde:

- b) skal drive ervervsvirksomhet eller skal være yter eller mottaker av tjenester i riket,
- c) oppebærer *tilstrekkelige* faste periodiske ytelser eller har *tilstrekkelige egne midler*, og søkeren omfattes av en sykeforsikring som dekker alle risikoer under oppholdet i Norge, eller

§ 54 første og annet ledd skal lyde:

Første gangs oppholdstillatelse etter §§ 51, 52 og 53 gis i alminnelighet for fem år.

Når arbeidsforholdet har en varighet av fra tre måneder til ett år, gis tillatelsen til utlending som nevnt i § 51 første ledd bokstav a tilsvarende varighet.

§ 54 fjerde og femte ledd skal lyde:

Første gangs tillatelse til utlending som nevnt i § 51 første ledd bokstav c kan gis en varighet på to år. Kongen kan gi nærmere regler ved forskrift.

Tillatelse til utlending som nevnt i § 51 første ledd bokstav d gis for et tidsrom tilsvarende utdanningens varighet, likevel ikke ut over ett år.

§ 55 første ledd annet punktum skal lyde:

Fornytt oppholdstillatelse gis i alminnelighet for fem år, med mindre formålet med arbeidet eller oppholdet eller andre grunner tilsier en kortere varighet.

§ 56 annet ledd skal lyde:

Oppholdstillatelse gitt første gang etter § 51 første ledd bokstav a til c kan tilbakekalles dersom utlendingen har oppholdt seg utenfor riket sammenhengende i mer enn seks måneder, såfremt fraværet ikke skyldes verneplikt.

§ 57 første ledd første del av første punktum og bokstav c skal lyde:

Ved innreise eller innen sju dager etter innreise i riket kan det treffes vedtak om å bortvise utlending som omfattes av EØS-avtalen,

- ...
- c) når det foreligger forhold som nevnt i § 58 første ledd,

§ 57 annet ledd fjerde punktum skal lyde:

*Sjudagersfristen* anses overholdt dersom sak om bortvisning er reist innen sju dager.

§ 57 tredje ledd første punktum skal lyde:

Dersom sak om bortvisning etter første ledd ikke er reist innen *sju* dager, kan utlending som omfattes av EØS-avtalen og som ikke har oppholdstillatelse, bortvises etter vedtak av Utlendingsdirektoratet etter reglene i første ledd bokstav b, c eller d.

§ 58 skal lyde:

§ 58. Utvisning.

*Utlending som omfattes av EØS-avtalen, kan utvises når hensynet til offentlig orden eller sikkerhet tilsier det.*

*Utvisning etter første ledd kan skje når det hos utlendingen foreligger, eller må antas å foreligge, personlige forhold som innebærer en aktuell og tilstrekkelig alvorlig trussel mot grunnleggende samfunns-hensyn. Er utlendingen ilagt straff eller særreaksjon, kan utvisning på dette grunnlaget som hovedregel bare skje dersom det foreligger forhold som kan tilsi at utlendingen vil begå ny straffbar handling.*

*Utlending som omfattes av EØS-avtalen, kan også utvises når utlendingen ikke fyller vilkårene for opphold etter §§ 51 til 53.*

*Utvisning besluttes ikke dersom det i betraktning av forholdets alvor og utlendingens tilknytning til riket vil være et uforholdsmessig tiltak overfor utlendingen selv eller de nærmeste familiemedlemmene.*

*Utvisning er til hinder for senere innreise i riket. Innreiseforbudet kan gjøres varig eller tidsbegrenset, men som hovedregel ikke for kortere tidsrom enn to år. Innreiseforbudet kan etter søknad oppheves dersom nye omstendigheter tilsier det.*

*Vedtak om utvisning treffes av Utlendingsdirektoratet, som også avgjør søknad om adgang til riket fra utlending som er utvist.*

*Kongen kan gi nærmere regler ved forskrift.*

## II.

I lov av 12. desember 1958 nr. 7 om fengselsvesenet skal § 9 første ledd lyde:

I fengsel innsettes personer som skal utholde straff av fengsel, hefte eller militær arrest, og personer

som er pågrepet eller fengslet siktet for en straffbar handling, eller som av andre grunner skal holdes i fengslig forvaring, jfr. dog § 10 første og siste ledd og § 12 annet punktum. *Loven her gjelder ikke ved innsettelse i utlendingsinternat etter utlendingsloven § 37 sjette ledd eller § 41 femte ledd.*

## III.

I lov av 17. januar 1997 nr. 11 om endringer i straffeloven m.v. (strafferettslige utilregnelighetsregler og særreaksjoner) del I skal nr. 10 lyde:

10. I utlendingsloven av 24. juni 1988 nr. 64 gjøres følgende endringer:

§ 29 første ledd bokstav c skal lyde:

*når utlendingen her i riket er ilagt straff eller overføring til tvungent psykisk helsevern etter straffeloven § 39 for et forhold som kan føre til fengselsstraff i mer enn tre måneder eller flere ganger i løpet av de siste tre år er ilagt fengselsstraff,*

§ 30 annet ledd bokstav b nytt annet punktum skal lyde:

*Tilsvarende gjelder ved ilagt særreaksjon eller overføring til tvungent psykisk helsevern etter straffeloven § 39 som følge av straffbare forhold som nevnt.*

§ 58 annet ledd annet punktum skal lyde:

*Er utlendingen ilagt straff, særreaksjon eller overføring til tvungent psykisk helsevern etter straffeloven § 39, kan utvisning på dette grunnlaget som hovedregel bare skje dersom det foreligger forhold som kan tilsi at utlendingen vil begå ny straffbar handling.*

## IV.

Loven trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer. Kongen kan bestemme at de enkelte bestemmelsene i loven skal tre i kraft til forskjellig tid. Endringene i III trer ikke i kraft før lov av 17. januar 1997 nr. 11 settes i kraft.

Oslo, i justiskomiteen, den 18. februar 1999.

**Kristin Krohn Devold,**  
leder.

**Ane Sofie Tømmerås,**  
ordfører.

**Jan Simonsen,**  
sekretær.