

Innst. O. nr. 59

(1999-2000)

Innstilling fra justiskomiteen om forslag fra stortingsrepresentantene Carl I. Hagen, Siv Jensen og Terje Søviknes om lov om endring i lov av 24. juni 1988 nr. 64 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven)

Dokument nr. 8:28 (1999-2000)

Til Odelstinget

1. INNLEDNING

1.1 Sammendrag

Stortingsrepresentantene Carl I. Hagen, Siv Jensen og Terje Søviknes har den 21. desember 1999 fremsatt forslag til innstramminger i flere bestemmelser i utlendingsloven. I begrunnelsen for forslaget vises det bl.a. til at Stortinget i 1975 vedtok en midlertidig forskrift om innvandringsstopp. Innvandringen lot seg imidlertid kun i liten grad begrense av dette tiltaket fordi fremmedloven inneholdt tre elementer som medførte at innvandringsstoppen lett kunne omgås; reglene om familiegjenforening, reglene om oppholdstillatelse i studieøyemed, og reglene for innvilgelse av asyl.

Liberal praksis gjør at de fleste asylsøkerne som kommer til Norge får bli i landet, selv om de ikke kan defineres som flyktninger. Noe av dette skyldes den lange saksbehandlingstiden. Videre tas det inn til Norge hvert år omkring 1 000 flyktninger på kvote. Det kan stilles spørsmål ved om ordningen med overføringsflyktninger er hensiktsmessig, og om flyktningene velges ut på grunnlag av de riktige kriterier.

Det antas at nettopp fordi Norge er det land som har de mest generøse ordninger overfor asylsøkere, vil dette føre til økt innvandring til Norge. Innvandringsstoppen har hatt liten effekt og gjeldende lov og forskrifter gir adgang til en fortsatt omfattende innvandring.

Man har registrert en meget sterk tilstrømming av utlendinger siden 1997, noe man tolker som en følge av de signaler om liberalisering som er blitt gitt. I 1997 kom det 2 271 asylsøkere til Norge mot 8 274 i 1998. I tillegg til asylsøkerne får mange oppholdstillatelse på grunnlag av familiegjenforening.

Forslagsstillerne påpeker at tallene innebærer en dramatisk økning, og da innvandringen er langt fra

problemfri, og det kan stilles spørsmål ved om kommunene er i stand til å bosette alle som blir gitt tillatelse til å bli i landet, mener de at det er behov for å skjerpe utlendingslovens bestemmelser.

1.2 Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Vidar Bjørnstad, Astrid Marie Nistad, Jan Petter Rasmussen og Ane Sofie Tømmerås, fra Fremskrittspartiet, Jan Simonsen og Jørn L. Stang, fra Kristelig Folkeparti, Finn Kristian Marthinsen og Åse Wisløff Nilssen, fra Høyre, lederen Kristin Krohn Devold og Bjørn Hernæs, og fra Senterpartiet, Rita H. Roaldsen, viser til de endringer i utlendingsloven som nylig ble foretatt i forbindelse med behandlingen av Ot.prp. nr. 17 (1998-1999), jf. Innst. O. nr. 42 (1998-1999).

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet og Høyre, ser at en løpende innvandringspolitisk vurdering er viktig, men deler ikke forslagsstillernes ønske om å endre/skerpe utlendingslovens bestemmelser nå. De endringer som nylig ble vedtatt må få tid til å tre i kraft og virke en tid før en ny gjennomgang er nødvendig.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet har merket seg at intensjonen bak lovforslaget foruten en innstramming, også var å utdype loven noe, således at enkelte sentrale punkter i forskriftene fikk lovs form. Dermed ville man oppnå å gi Stortinget noe bedre kontroll over anvendelsen av utlendingsloven og en bedre sikring av at Stortingets intensjoner ble etterfulgt.

I de endringer av utlendingsloven som ble foretatt gjennom lov av 30. april 1999 var det noen marginale innstramminger, som ikke på noen måte bidrar til å redusere tilstrømningen av utlendinger fra ikke-vestlige land. I 1999 kom det til Norge 10 160 spontane asylsøkere. I tillegg ble 6 700 kosovoalbanere hentet til landet, hvorav henimot 5 000 av disse antagelig vil søke om asyl. Det ble også mottatt i Norge 1 500 såkalte overføringsflyktninger i samarbeid med FN.

Hvis alle i de tre gruppene hadde fått opphold i Norge, ville vi gjennom ett enkelt års innvandring med grunnlag i asyl ha fått 16 660 nye mennesker å bosette. I tillegg ville antallet ha økt vesentlig gjennom familiegjenforeninger, hvor det i 1999 ble gitt 9 038 oppholdstillatelser på dette grunnlaget.

Regjeringen har gjennom brevet av 23. februar 2000 fra tidligere justisminister Odd Einar Dørum, jf vedlegg, valgt å ikke innarbeide noen av de forslag Fremskrittspartiet har fremmet gjennom Dokument nr. 8:28 (1999-2000).

Likevel har regjeringen innenfor rammen av gjeldende lov og forskrifter foretatt en innstramming, som bl.a. er kunngjort gjennom Pressemelding nr. 9/2000 av 25. februar 2000. Det er bl.a. blitt besluttet at irakiske asylsøkere som ikke har behov for beskyttelse skal gis midlertidig oppholdstillatelse uten rett til familiegjenforening.

Tilstrømningen til Norge viser ingen tegn til å avta. I januar og februar 2000 kom det til sammen 1 117 nye asylsøkere, og hvis dette er representativt for inneværende år kan vi i løpet av året få henimot 7 000 nye asylsøkere. Tallet kan også bli høyere da det erfaringsmessig kommer flere i sommermånedene enn ellers i året.

Danmark har i de to siste år hatt langt mindre tilstrømning enn Norge, men der oppfatter man situasjonen som dramatisk og Folketinget har gjennom en revisjon av utlendingsloven lagt seg på en meget restriktiv linje.

Disse medlemmer er av den oppfatning at under de rådende forhold vil tilstramminger tvinge seg frem, og disse medlemmer mener vår lovgivning bør være innrettet mot dagens og fremtidens situasjon, fremfor gårsdagens.

Disse medlemmer mener at situasjonen er uholdbar og at innstramningstiltak må settes i gang umiddelbart.

Komiteens medlemmer fra Høyre viser til at Høyre ikke ønsker noen dramatisk omlegging av norsk flyktninge- og asylpolitikk. Likevel er det klart at det foregår misbruk av de ordningene vi i dag har for å ta imot flyktninger. Det er mange som i realiteten er økonomiske flyktninger som prøver å bruke asyl- og flyktningeinstituttet for å skaffe seg opphold i Norge. Derfor ønsker Høyre en liberalisering av reglene for arbeidsinnvandring, for å gi en mulighet til ar-

beidssøkende innvandrere som kan skaffe seg arbeid, bolig og underhold. Dette vil også medføre at de reelle økonomiske flyktninger får mulighet til opphold uten å bruke asyl- og flyktingordningene.

Disse medlemmer mener det er riktig å foreta noe innstramming i ordningene med opphold på humanitært grunnlag for å gjøre det vanskeligere å misbruke disse, og fordi disse ordningene etter disse medlemmers oppfatning er for omfattende i dag. I tillegg ønsker disse medlemmer en strengere og mer konsekvent reaksjon overfor de flyktninger som ikke overholder regelverket, eller begår kriminelle handlinger.

2. ENDRING AV PARAGRAFENE 8 OG 9

2.1 Sammendrag

Disse paragrafene gjelder innvilgelse av arbeidstillatelse og oppholdstillatelse.

Utlendingsloven § 8 er todelt, hvor lovens første ledd fastsetter vilkår for utlendingers rett til arbeids- og oppholdstillatelse, mens annet ledd gir adgang til å innvilge opphold selv om vilkårene i første ledd ikke foreligger, basert på forvaltningsorganets skjønn.

Forslagsstillerne påpeker at det er viktig at kravet om underhold og bolig opprettholdes som innvandringsregulerende tiltak. I en skjerpelse av § 8 bør det stilles krav om at herboendes bolig åpenbart er et permanent husvære. Det bør kreves en inntekt utover et visst nivå så det er rimelig klart at utlendingen ikke vil ligge samfunnet til byrde, og innføres en bestemmelse om at oppholdstillatelsen ikke fornyes hvis vilkårene for innvilgelse av oppholdstillatelsen er brutt. Videre er det viktig at det årlig søkes om fornyelse av oppholdstillatelsen.

Når det gjelder § 9 om familiegjenforening, er en av de viktigste endringene som foreslås i første ledd at det kreves at herboende utlending faktisk oppholder seg lovlig i riket før oppholdstillatelse kan gis til vedkommendes nærmeste familiemedlemmer. Personer som defineres som nærmeste familiemedlemmer har i dag rett til oppholdstillatelse. Etter forslaget *kan* det gis oppholdstillatelse. Som i § 8 stilles det dessuten krav om bolig, i tillegg til at underhold skal være sikret. I tredje ledd er det også sløyfet en passus som synes å være unødvendig, da det med dagens liberale praksis har liten hensikt å begrense retten til arbeid for familiemedlemmer av utlending med tidsbegrenset oppholdstillatelse.

Hvem som er de nærmeste familiemedlemmer er definert i utlendingsforskriften § 23. I prinsippet, men med enkelte unntak som er angitt i § 23, bør et nært familiemedlem begrenses til å være ektefelle eller barn under 18 år. Det er et ønske fra Regjeringen om å heve alderen for barn til 21 år, mens forslagsstillerne mener en 18-åring må kunne anses for voksen.

2.2 Komiteens merknader

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet og Høyre, viser til at forskriftene allerede stiller vilkår om at underhold og bolig må være sikret for den tid søknad om oppholdstillatelse i h.t. § 8 gjelder, jf. forskriftens §§ 19 og 20, og anser gjeldende regler som tilstrekkelige. Flertallet er enig med departementet i at forslaget om å ta inn en tilføyelse om at underhold og bolig må være sikret «gjennom fast arbeid og permanent husvære således at utlendingen ikke ligger samfunnet til byrde» ikke innebærer noen realitetsendring av de regler som allerede gjelder, og at det derfor er unødvendig.

Når det gjelder forslaget om å endre vilkårene for opphold etter den skjønsmessige regelen i annet ledd fra dagens «sterke menneskelige hensyn» og «særlig tilknytning til riket» til «særlig sterke menneskelige hensyn» og «særlig sterk tilknytning til riket» er flertallet enig med departementet at det ikke er ønskelig med endringer av dagens regler. Flertallet vil understreke at kriteriene slik de er utformet allerede er svært strenge, og har merket seg at departementet mener kriteriene har fungert godt i de ni år man har hatt reglene.

Endringsforslagene i § 9 om familiegjenforening innebærer tre realitetsendringer i forhold til dagens regler: Retten til tillatelser når vilkårene er oppfylt endres til en «kan» regel, underholdet skal ikke være sikret «som hovedregel», men være et absolutt vilkår, og det foreslås innført krav om at bolig skal være sikret.

Flertallet viser til sine merknader i Innst. O. nr. 42 (1998-1999), der det ble gitt tilslutning til at også opphold etter § 9 gir selvstendig grunnlag for familiegjenforening. Flertallet ser dette som naturlig, og viser til at det er i tråd med langvarig og entydig praksis, som ble ført også før lovendringen. Utlendingsforskriftens § 23 har definert hvem som er de nærmeste familiemedlemmer. Flertallet ønsker ikke nå å stramme inn vilkårene for familiegjenforening generelt ved å endre loven som foreslått.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet viser til at lovens bokstav også i dag er relativt streng, mens praksis er liberal, noe det høye antall innvilgede søknader om familiegjenforening i 1999 klart illustrerer. Det blir ingen enkel oppgave å bosette, sysselsette og yte tjenester til så mange.

Siktemålet med endringsforslaget er å innskrenke muligheten for en liberal praksis.

Når det gjelder «sterke menneskelige hensyn» i § 8 annet ledd kan det antagelig hevdes at dette er Norges mest utvannede lovformulering. Flere tusen asylsøkere med et tvilsomt asylgrunnlag er blitt gitt permanent oppholdstillatelse i Norge på grunnlag av

§ 8 annet ledd, ikke minst i løpet av 1998 og 1999. Hvis det noe sted i loven er behov for en virkelig innskjerping er det nettopp her. I stedet valgte den forrige regjeringen å gå inn for en liberalisering med virkning fra 1. januar 2000 idet adgangen til å få oppholdstillatelse i medhold av forskriften § 24 første ledd ble utvidet.

På dette grunnlaget ønsker disse medlemmer å støtte forslaget til endring av §§ 8 og 9 og fremmer forslag i samsvar med dette. Forslag til endring av § 8 annet ledd fremmes sammen med Høyre.

Komiteen peker på behovet for ulike tiltak, herunder lovendringer som kan motvirke tvangsgifte og bigami. Dette er problemer som eksisterer i det norske samfunn, og som det på tross av forbud ikke har vært mulig å forhindre på en tilfredsstillende måte. Komiteen mener kravet om underholdsplikt ved familiegjenforening er et sentralt kriterium for å motvirke både tvangsgifte og bigami, og ber om en vurdering av dette i en egnet form. Komiteen viser for øvrig til at Dokument nr. 8:12 (1999-2000) ligger til behandling i familie-, kultur- og administrasjonskomiteen, og at det kan være behov for et bredt sett av tiltak for å motvirke disse forholdene.

Komiteen viser til at det ble gitt nye retningslinjer om oppmyking av asylkriterier fra januar 1998.

Komiteen merker seg at departementet i St.prp. nr. 1 (1998-1999) opplyser at praksis vedrørende oppholdstillatelse på humanitært grunnlag også er under vurdering. Videre vil Regjeringen ifølge St.prp. nr. 1 (1999-2000) foreta en generell gjennomgang av hva som ligger i «sterke menneskelige hensyn» i utlendingsloven for å se om det er behov for justeringer.

Justiskomiteens flertall har bl.a. i Innst. S. nr. 118 (1997-1998) understreket at en omlegging av politikken på dette området måtte forelegges Stortinget.

Komiteen ber om at Regjeringen i forbindelse med budsjettproposisjonen for neste år orienterer Stortinget om eventuelle endringer i praksisen på bakgrunn av ovennevnte, likeledes om eventuelle endringer i praksis når det gjelder familiegjenforening.

Komiteens medlemmer fra Høyre mener at prinsippet om at utlending som får opphold i Norge skal ha sikret seg underhold og bolig, er så sentralt at det riktig å presisere disse vilkårene nærmere i loven. Forskrifter bør normalt bare være et supplement til loven. Disse medlemmer mener imidlertid i likhet med flertallet i komiteen at det ikke er nødvendig å begrunne vilkåret i selve lovteksten med at det ikke skal være samfunnet til byrde.

Disse medlemmer vil på denne bakgrunn fremme følgende forslag til lovtekst:

«§ 8 første ledd nr. 1 skal lyde:

Underhold og bolig skal være sikret gjennom fast arbeid og permanent husvære. Nærmere regler fastsettes av Kongen i forskrift.»

Disse medlemmer mener det er riktig å foreta en generell tilstramming av reglene for opphold på humanitært opphold. Etter disse medlemmers oppfatning har denne ordningen blitt for omfattende de siste årene. Disse medlemmer mener at mange av de som i dag søker opphold på humanitært grunnlag egentlig er arbeidsinnvandrere og disse medlemmer ønsker derfor en liberalisering av reglene for arbeidsinnvandring. Disse medlemmer vil, for å stramme inn dagens liberale praksis noe, derfor støtte forslaget om å innføre kriteriet «særlig sterke menneskelige hensyn taler for det», eller når utlendingen har «særlig sterk tilknytning til riket».

Disse medlemmer viser til merknader i Innst. O. nr. 42 (1988-1999) om at opphold etter § 9 også nå kan gi selvstendig grunnlag for familiejenforening. Disse medlemmer gikk imot denne endringen om familiejenforening for slektninger av de som selv kommer hit ved familiejenforening, og ønsker fortsatt å gå tilbake til ordningen slik den var tidligere. Disse medlemmer ønsker imidlertid ikke å gjøre det om til en «kan»-ordning. Disse medlemmer mener prinsipielt at det er riktig at det er Stortinget som setter vilkårene for hvem som skal få opphold. Dersom disse vilkårene er oppfylt, bør man ha en rett til å få opphold.

Disse medlemmer fremmer på denne bakgrunn følgende forslag til lovtekst:

«§ 9 første ledd skal lyde:

De nærmeste familiemedlemmene til norsk eller nordisk borger som er bosatt i riket eller til utlending som har eller får lovlig opphold i riket i medhold av §§ 8 eller 12, har etter søknad rett til oppholdstillatelse dersom underhold er sikret og det ikke foreligger omstendigheter som nevnt i § 8 første ledd nr. 3.»

3. ENDRING AV § 11

3.1 Sammendrag

Denne paragrafen dreier seg om fornyelse av arbeidstillatelse og oppholdstillatelse. Endringene i § 11 er primært en følge av endringene i § 8 og § 9. Konkret foreslås det at fornyelse av arbeidstillatelse og oppholdstillatelse ikke skal være noen rettighet, men gjenstand for vurdering. Det forutsettes at forsvarlig underhold og bolig er sikret også ved søknad om fornyelse av tillatelse til arbeid og opphold.

3.2 Komiteens merknader

Komiteen viser til at ordlyden i § 11 legger opp til at de samme vilkårene som må være oppfylt ved

første gangs tillatelse, også må være oppfylt for å få fornyet tillatelse. Vilåret om sikret bolig som gjelder for første gangs tillatelse etter § 8 første ledd gjelder imidlertid ikke ved fornyelse.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet og Høyre, viser til at i Innst. O. nr. 42 (1998-1999) ble varighet av første gangs tillatelse og fornyet tillatelse drøftet. Flertallet sluttet seg den gang til departementets forslag om at tillatelse skal gis for hele antall år, og at førstegangs tillatelse skal gis for ett, to eller tre år og fornyet tillatelse for ett eller to år av gangen. Flertallet la vekt på at en slik ordning vil medføre mindre byråkrati og raskere saksbehandling. Flertallet understreket imidlertid at i den type saker hvor erfaring tilsier at det er nødvendig med kontroll av at vilkårene for om oppholdstillatelsen er til stede, bør varigheten av tillatelsen gis for ett år av gangen.

Flertallet er fortsatt av denne oppfatning, og støtter heller ikke de øvrige innstrammingsforslag i bestemmelsen som vil gjøre det vanskeligere å få fornyet en gitt tillatelse.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet viser til at ved siste revisjon av loven, gjennom lov av 30. april 1999, ble tillatelsens varighet ved første gangs innvilget oppholdstillatelse utvidet til i praksis 2 år. Vi har merket oss at det gis adgang til å begrense varigheten av tillatelsen til 1 år, men antar at dette i liten grad vil skje i praksis.

Fremskrittspartiet foreslo ved forrige behandling av utlendingsloven å opprettholde en varighet av tillatelsen på 1 år, og at fornyelse skulle skje etter en konkret vurdering av saken, ikke minst for å se om vilkårene fortsatt var oppfylt.

Disse medlemmer støtter forslaget til endring av § 11, og fremmer forslag i samsvar med det.

Komiteens medlemmer fra Høyre viser til Innst. O. nr. 42 (1998-1999) hvor det fremgår at Høyre ikke støttet endringen som bestod i at fornyede tillatelser kunne gis for to års varighet mot ett år tidligere. Disse medlemmer mener det fortsatt er gode grunner for at fristene kunne ha vært kortere. På den annen side ser disse medlemmer den arbeidsbesparelse som forvaltningsmyndigheten får ved at fornyelse av arbeids- og oppholdstillatelse normalt ikke skal gjøres hvert år. Disse medlemmer viser til at det er fortsatt uholdbart lange køer for behandling av søknader om opphold, og vil derfor ikke fremme forslag om å endre dagens regler nå.

Disse medlemmer mener ikke det er riktig å omgjøre reglene til en «kan» regel. Disse medlemmer mener prinsipielt at det er riktig at det er Stortinget som setter vilkårene for fornyelse av opp-

hold. Dersom disse vilkårene er oppfylt, bør det være en rett å få fornyet opphold.

4. ENDRINGEN AV § 12

4.1 Sammendrag

Denne paragrafen omhandler innvilgelse av bosettingstillatelse. I forslaget er det to viktige endringer. Bosettingstillatelser skal ikke lenger gi utvidet vern mot bortvisning og utvisning, jf. § 30, og faller bort når utlendingen har hatt sammenhengende opphold utenfor Norge i mer enn ett år, redusert fra to år i gjeldende utlendingslov. Man skal imidlertid fortsatt kunne søke om tillatelse til lengre opphold utenfor Norge, uten at bosettingstillatelsen faller bort.

4.2 Komiteens merknader

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, viser til at under behandlingen av Innst. O. nr. 42 (1998-1999) sluttet komiteen seg til departementets forslag til presiseringer og endringer i § 12 fjerde ledd om bortfall av bosettingstillatelse ved utenlandsopphold. Komiteen viste til at det var behov for en klargjøring av hva som skal vektlegges ved den skjønnsmessige avveiningen i saker der bortfall av bosettingstillatelse vurderes.

Når det gjelder adgangen til å være ute av landet uten at tillatelsen faller bort, mener flertallet fortsatt at det bør gjelde en toårsfrist.

For øvrig innebærer forslaget i dokumentet at retten til bosettingstillatelse endres til en «kan» regel, at bosettingstillatelse ikke lenger skal gi utvidet vern mot bortvisning og utvisning, og at adgangen til å delegerer innvilgelsesmyndighet til politiet - som kom inn i 1997, er tatt ut. Det samme gjelder bestemmelsen om at det skal treffes uttrykkelig vedtak om bortfall - som var en av endringene komiteen støttet i Innst. O. nr. 42 (1998-1999). Flertallet mener det er riktig at bosettingstillatelse skal være en rettighet basert på lovbestemte vilkår, og ikke på forvaltningens skjønn ved at den omgjøres til en «kan» regel. Flertallet mener ellers det er rimelig at tilknytning til riket - som bosettingstillatelse er et uttrykk for - vektlegges ved avgjørelser om utvisning og bortvisning. Flertallet kan for øvrig ikke se at forslaget i Dokument nr. 8:28 (1999-2000) gir grunnlag for endrede prosedyreregler.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet viser til at det innenfor § 12 er gjort endringer ved lov av 30. april 1999 som kan være uheldige. Muligens bedrer det rettssikkerheten noe at man må treffe et vedtak om bortfall av bosettingstillatelse, i stedet for bare å konstatere et faktum. Proble-

met blir at dette vil medføre flere klagesaker og dermed belastning på klageinstansen.

Disse medlemmer mener at § 12 bør endres i tråd med forslaget, og fremmer forslag i samsvar med dette.

5. ENDRING AV § 15

5.1 Sammendrag

Denne paragrafen omhandler vern mot forfølgelse, og brukes ved innvilgelse og avslag av asylsøknader, samt innvilgelse av oppholdstillatelse på humanitært grunnlag etter avslag på søknaden om asyl. Forslagsstillerne mener det bør strammes inn på muligheten for å få oppholdstillatelse på humanitært grunnlag, da dette medfører at en rekke asylsøkere som ikke har et reelt asylgrunnlag får bli i Norge. Bare i klare tilfelle bør det fortsatt være en mulighet for å innvilge oppholdstillatelse på humanitært grunnlag.

Det foreslås å endre «skal» i § 15 annet ledd til «kan». Det vil dermed ikke lenger være noen automatikk i at asylsøknaden skal vurderes ut fra mulig innvilgelse av oppholdstillatelse på humanitært grunnlag.

5.2 Komiteens merknader

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, ser ingen grunn til å endre ordlyden i § 15 som foreslått. Det understrekes at myndighetene tar stilling til om utlendingen har grunn til å frykte forfølgelse og dermed har behov for beskyttelse. Det er ikke utlendingens subjektive frykt som legges til grunn her slik forslaget synes å indikere.

Flertallet peker på at enhver søknad om asyl subsidiært skal vurderes ut fra mulig innvilgelse av oppholdstillatelse på humanitært grunnlag. Slik tillatelse kan gis der sterke menneskelige hensyn taler for at søkeren bør få bli i landet, og flertallet finner det naturlig at en slik vurdering foretas etter at det er gitt avslag på en asylsøknad.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet peker på at det essensielle i denne paragrafen ikke egentlig er vernet mot forfølgelse, men referansen til § 8 annet ledd, hvor man skal vurdere om asylsøkere som ikke fyller vilkårene for asyl skal gis oppholdstillatelse på annet grunnlag. For øvrig mener disse medlemmer at det er av vesentlig betydning at det er norske myndigheters vurdering som må legges til grunn for hva som kan anses som reell frykt for forfølgelse, ikke utlendingens subjektive oppfatning.

Disse medlemmer støtter forslaget til endring av § 15 i Dokument nr. 8:28 (1999-2000), og fremmer forslag i samsvar med dette.

6. ENDRING AV § 17 - RETTEN TIL ASYL, SPØRSMÅL OM IDENTITET M.V.

6.1 Sammendrag

I § 17 stadfestes det at en som er definert som flyktning har rett til asyl eller fristed i riket. Ut fra det forhold at Norge faktisk har nasjonal suverenitet over sitt territorium, forekommer det forslagsstillerne noe perspektivløst å gi utlendinger en form for rett til opphold som automatisk kan utløses.

Kun et mindretall av asylsøkerne søker asyl ved norsk grense. De fleste kommer seg ulovlig inn i Norge og søker om asyl ved et politikammer. Det antas at grunnen til dette er at de er blitt smuglet inn i landet. Flyktninger bør pålegges å søke om asyl ved norsk grense, altså ved faktisk ankomst til landet. Dette foreslås tatt inn i § 17.

Behandlingen av de som oppholder seg ulovlig i Norge og søker om asyl ved et politikammer i stedet for ved ankomst til Norge bør reguleres ved forskrift.

Antallet utlendinger som kommer til Norge med falsk eller usikker identitet er skremmende stort, og problemet er økende. Det er et meget tidkrevende problem at et stort flertall kommer uten reisedokumenter og/eller identitetspapirer, og det kan derfor være vanskelig å fastslå hvem utlendingen egentlig er.

I lys av den risikoen Norge løper ved gjennom asylordningen å ta imot mange utlendinger som kan ha en tvilsom bakgrunn, bør reglene skjerpes overfor de som ikke vil oppgi riktig identitet. Dette kan gjøres ved å innføre en regel i § 17 om at flyktning som det er grunn til å anta har oppgitt falsk identitet og som ikke positivt bistår i avdekking av riktig identitet, ikke har rett til asyl.

Det foreslås videre at § 17 femte ledd sløyfes i sin helhet, da det ikke synes å være grunnlag for å iverksette integrerende tiltak, som innpass i arbeidslivet, overfor en gruppe som i utgangspunktet ikke har grunnlag for varig opphold i Norge. Derimot bør det settes i gang videre tiltak for en kortere saksbehandlingstid.

6.2 Komiteens merknader

Komiteen mener at kortere saksbehandlingstid av asylsaker må være et mål, og forventer positive resultater av tiltak som er satt i gang for å nå dette målet. Det vises for øvrig til at Stortinget har fått til behandling Ot.prp. nr. 31 (1999-2000) som omhandler § 17 siste ledd som gjelder midlertidig rett til arbeid når asylsøknad er avslått.

Komiteen viser til at UDI benytter følgende definisjoner på begrepene flyktning og asylsøker:

- Flyktning: I juridisk forstand omfatter begrepet «flyktning» overføringsflyktninger og asylsøkere som har fått innvilget asyl. I dagligtale brukes begrepet om en person på flukt for eksempel på

grunn av krig, uroligheter, menneskerettighetsovergrep eller miljøkatastrofer.

- Asylsøker: Person som på egen hånd og uanmeldt ber myndighetene om beskyttelse og anerkjennelse som flyktning. Personen kalles asylsøker inntil søknaden er avgjort.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, tar utgangspunkt i at en flyktning pr. definisjon har et reelt behov for beskyttelse og en endring som foreslått i § 17 første ledd, første punktum om å ta inn presiseringen «med reelt behov for beskyttelse» etter «flyktning» vil derfor ikke tilføre bestemmelsen noe. Det fremgår videre av departementets uttalelse til komiteen, jf. vedlegg, at å kreve lovlig opphold ville være i strid med flyktningkonvensjonen. Dersom vi har en flyktning innen landets grenser, kan vi ikke sende vedkommende hjem til en mulig forfølgelse selv om han eller hun har søkt asyl under et ulovlig opphold.

Flertallet mener det må føres en streng og konsekvent politikk overfor dem som forsøker å få opphold på falske premisser. Arbeidet med å bekjempe ulovlig innvandring/menneskesmugling og å avdekke falsk identitet må vektlegges tungt.

Flertallet vil peke på at i de tilfeller hvor det oppdages bevisst feilaktig identitet etter at asyl er gitt, vil innvilget asyl etter omstendighetene kunne tilbakekalles. Det vises i den forbindelse til utlendingsloven § 18.

Flertallet viser for øvrig til Innst. O. nr. 42 (1998-1999) der en samlet komité støttet forslaget om å lovfeste at en utlending har plikt til å medvirke til å avklare sin identitet, jf § 37 i utlendingsloven.

Flertallet viser videre til stortingsbehandlingen av Innst. S. nr. 172 (1998-1999) om de såkalte Quetta og Laos-sakene. Komiteen sa der bl.a.

«Komiteen vil understreke at illegal innvandring og menneskesmugling er ulovlig og belagt med straffsansvar etter utlendingsloven § 47. Komiteen er oppatt av de allmennpreventive hensynene i slike saker, nettopp fordi de er så omfattende, så kompliserte og så vanskelige å etterforske. Komiteen legger vekt på det verken av etiske eller praktiske hensyn må godtas en praksis hvor ulovlig opptreden i forhold til norske myndigheter gir preferanse for å få opphold og senere statsborgerskap i Norge.»

Videre sa et flertall i komiteen, alle unntatt Fremskrittspartiet:

«Flertallet vil allikevel påpeke at departementet i brev til justiskomiteen 12. februar 1999 understreker at norske myndigheter må kjenne den rette nasjonaliteten og identiteten til de personene det gjelder og at man bare godtar fremleggelse av ekte og gyldige henholdsvis pakistanske og thailandske nasjonalitetspass. Flertallet slutter seg til departementets presisering at konsekvensen av å ikke oppfylle disse betingelsene er at de aktuelle personene ikke vil bli omfattet av am-

nestiet og at de i så fall må returnere til sine hjemland. Flertallet viser til at den tidsfristen som ble fastsatt i brev til de berørte asylsøkerne nå er gått ut, og ber om at Stortinget på en egnet måte blir informert om hvordan sakene er avsluttet.»

Flertallet ser utfordringen ved at det oppgis falsk identitet, men søknaden må uansett behandles. Dersom søkerens identitet er usikker, vil man i utgangspunktet ikke kunne innvilge asyl fordi beskyttelsesbehovet da ikke vil kunne klarlegges. Der riktig identitet blir brakt på det rene, mener flertallet at et reelt beskyttelsesbehov må gå foran hjemsendelse til en mulig forfølgelse, i tråd med internasjonale konvensjoner Norge har ratifisert.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre mener at det er riktig både av hensyn til de som er reelle flyktninger og den belastning som disse sakene med falsk identitet påfører myndighetene, at det innføres et vilkår for å få flyktningstatus at man aktivt bidrar til å avdekke egen identitet. Disse medlemmer mener imidlertid at det bør være et sterkere krav til mistanke om falsk identitet enn «grunn til å anta». Disse medlemmer vil presisere at manglende flyktningestatus ikke skal medføre hjemsendelse i strid med flyktningekonvensjonen og andre internasjonale konvensjoner Norge er bundet av. I praksis vil dette medføre midlertidig opphold.

Disse medlemmer vil derfor fremme følgende forslag til tillegg i § 17 med bokstav f.

«§ 17 første ledd ny bokstav f skal lyde:

- f) det er grunn til å mistenke for å ha oppgitt falsk identitet og som ikke positivt bistår i avdekking av riktig identitet.»

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet understreker at siktemålet med forslaget til endring av teksten i utlendingsloven § 17 for det første er å bidra til å hindre menneskesmugling, som er blitt et omfattende problem både i Norge og i Vest-Europa for øvrig, og for det andre å bidra til å redusere antallet asylsøkere med uklar identitet, noe som i løpet av de to siste årene har dreier seg om flere tusen personer.

Måten å oppnå disse to siktemålene på er å kreve at asylsøkere melder seg ved norsk grense hvis de ikke allerede hadde lovlig opphold i Norge, og at man ikke har noen «rett» til asyl i Norge hvis man ikke hadde oppgitt riktig identitet, jf. merknaden fra Fremskrittspartiet og Høyre ovenfor.

Det er verdt å gjøre oppmerksom på at en asylsøker kan ha lovlig opphold i Norge også før asylsøknaden, hvis vedkommende er kommet til landet med gyldig visum og søker om asyl innen visumtidens utløp.

Når det gjelder spørsmålet om menneskesmugling kan dette forhåpentlig delvis løses ved at det føyes til et nytt annet ledd i § 17:

«Rett til asyl forutsetter at det søkes om asyl ved norsk grense, dersom en ikke har lovlig opphold i riket.»

Smuglerne finner selvfølgelig løsninger, som for eksempel at utlendingene først smugles inn i Norge og deretter melder seg ved en grensestasjon, men de som på denne måten søker om asyl vil få et forklaringsproblem når det gjelder reiserute.

Når det gjelder forslaget til ny bokstav f) i første ledd, må disse medlemmer konstatere at komiteens flertall ikke ønsker å stramme inn adgangen til å få en søknad om asyl behandlet i Norge.

I tredje ledd i gjeldende § 17 ble det foretatt noen marginale endringer i lov av 30. april 1999. Fremskrittspartiet gikk imot de foreslåtte endringene. Disse medlemmer går inn for å gå tilbake til den ordlyd som var gjeldene frem til endringen i lov av 30. april 1999.

Forslaget om å oppheve siste ledd i § 17, vil være en innstrammning i forholdet til oppholdstillatelse og arbeidstillatelse. Dette vil gi et klart signal om at det er ved avgjørelsen av en asylsøknad det gis rettigheter i Norge. Eventuelle problemer forbundet med lange opphold på mottak uten meningsfylt arbeid, må løses ved at behandlingstiden kortes vesentlig ned.

Med de endringer som her er angitt finner disse medlemmer å ville støtte forslaget til endring av § 17, jf. disse medlemmers forslag under pkt. 12 nedenfor.

7. ENDRING AV § 19 - REISEBEVIS FOR FLYKTNING

7.1 Sammendrag

Forslagsstillerne viser til at hittil har praksis med utstedelse av reisebevis til flyktninger med asylstatus - og utlendingspass til de som er blitt innvilget oppholdstillatelse - vært liberal. Antagelig er mange reisebevis og utlendingspass blitt misbrukt, og så mye som 90 000 norske pass, herunder reisebevis og utlendingspass, er mistet eller forsvunnet.

Det fremmes forslag om endringer i § 19 første ledd, herunder at tapt reisebevis kan anses som en særlig grunn for ikke å få utstedt nytt reisebevis. En eventuell karantenetid bør minst være på to år.

7.2 Komiteens merknader

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, viser til at det allerede i dag foreligger en tilstrekkelig mulighet til å nekte en flyktning reisebevis ved at retten til å få reisebevis for flyktning ikke gjelder dersom særlige grunner taler

mot det. I utlendingsforskriften § 67 heter det at fornyelse av reisebeviset kan «nektes når innehaveren har tapt sitt reisebevis uten at det er gitt en troverdig forklaring på hvordan dette er skjedd».

Flertallet viser til at pass og reisedokumenter søkeren har når vedkommende søker om norsk reisebevis, i utgangspunktet må innleveres til norske myndigheter mens søknad om reisebevis behandles. Forslagsstillerne mener dette også skal gjelde andre dokumenter som kan bekrefte asylsøkerens identitet. Flertallet peker på at slike identitetspapirer vil kunne kreves fremlagt der det er behov for ytterligere bekreftelse på søkerens identitet, og at dagens regler legger til grunn at søkeren ikke skal kunne ha to sett reisedokumenter samtidig. Ut over det er det ikke grunn til å frata søkeren alminnelige identitetspapirer.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet viser til at Fremskrittspartiet ønsket å innskjerpe retten til å få reisebevis, idet man har et inntrykk av at dagens regler ikke praktiseres tilstrekkelig strengt og tilstrekkelig konsekvent.

Som komiteens flertall bemerker ivaretas innskrenkning ved fornyelse av reisebevis av forskriftens § 67. Som tidligere nevnt vil man ved å innarbeide enkelte deler av forskriften i loven få en noe sterkere garanti for at loven blir praktisert i overensstemmelse med lovgivers intensjoner.

Disse medlemmer fremmer følgende forslag til endring av forslaget i Dokument nr. 8:28 (1999-2000):

«§19 nytt tredje ledd skal lyde:

Fornyelse av reisebevis skal nektes når innehaveren har tapt sitt reisebevis uten at det er gitt en troverdig forklaring på hvordan dette har skjedd.»

Det foreslåtte tredje ledd blir fjerde ledd.

Her er forskriftens «kan» erstattet med «skal», noe som innebærer en skjerpelse. I forskriften kan det eventuelt innføres en karantenetid før nytt reisebevis utstedes, for eksempel ved at nektet fornyelse av reisebevis gjelder for to eller tre år.

Når det gjelder forslaget i annet ledd, gjelder dette innlevering av andre dokumenter som kan bekrefte flyktingens identitet. Forslaget er ment som en ytterligere sikring av at riktig identitet er oppgitt.

Med de forslag til endringer som her er angitt fremmer disse medlemmer forslag til endring av § 19 i samsvar med forslaget i Dokument nr. 8:28 (1999-2000).

8. ENDRING AV § 29

8.1 Sammendrag

Denne paragrafen dreier seg om utvisning av utenlandske borgere. Ved vurdering av utvisning må

det etter forslagsstillernes syn innskjerpes at norske samfunnsinteresser klart kommer foran hensynet til utlendingen og eventuell familie.

Det foreslås å heve den nedre grensen for utvisning pga. straffbare forhold fra strafferamme på 3 måneder i første ledd punkt b) til 6 måneder. Ved å sette *skal* i stedet for *kan* i første punktum i første ledd og omarbeide andre ledd vil § 29 likevel bli vesentlig skjerpet.

Som en ytterligere skjerpelse av § 29 foreslås det å sløyfe siste punktum i annet ledd og tredje ledd. Dette innebærer at man kan utvises også etter en kortere straff enn ett års fengsel, samt at det tidsbegrensede innreiseforbudet forlenges. I tredje ledd foreslås det at et eventuelt tidsbegrenset innreiseforbud fastsettes til minimum 5 år.

8.2 Komiteens merknader

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, ønsker ikke å heve grensen for utvisning pga. straffbare forhold fra en strafferamme på 3 måneder til 6 måneder. Dette ville innebære at det skal mer til enn i dag for å kunne utvise en utlending. For øvrig støtter flertallet prinsippet som ligger til grunn for dagens regler om at adgang til å utvise innskrenkes jo lenger botid utlendingen har i Norge.

Flertallet legger til grunn at dagens hjemmel for utvisning blir praktisert strengt. Flertallet mener at utlending som har oppholdstillatelse og som begår kriminalitet i Norge som angitt i § 29, som en klar hovedregel bør utvises. Flertallet ønsker ikke å stramme inn ordlyden i dagens bestemmelse, da regelen praktiseres på en måte som flertallet er enig i. Flertallet vil for øvrig peke på at våre folkerettslige forpliktelser, bl.a. rett til respekt for familielivet som følger av EMK art. 8, setter grenser for hvor streng utvisningspraksis som kan føres.

Det vises også til at forslaget om å endre utvisningsregelen fra en «kan» regel til en «skal»-regel ikke vil ha noen praktisk betydning ettersom det forutsettes i forslaget at det skal foretas en vurdering av om den aktuelle utlending skal utvises.

Videre viser flertallet til at reglene om innreiseforbud var til behandling i Stortinget i 1999 og at det da ble vedtatt at innreiseforbud skal kunne gis kortere varighet enn 2 år. Flertallet ser ingen grunn til å endre denne bestemmelsen nå.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet viser til at ifølge tidligere justisminister Odd Einar Dørums brev av 23. februar 2000 praktiseres utvisningsreglene i dag strengt. Disse medlemmer er av den oppfatning at praksis spriker relativt mye. I en rekke klare tilfelle er utvisning ikke blitt foretatt, noe som gjør det nødvendig å skjerpe loven.

Fremskrittspartiet foreslo å heve innreiseforbudet til fem år, mens Stortingets flertall så sent som i 1999 vedtok å opprettholde to års varighet. Disse medlemmer ser på denne bakgrunn behovet for å støtte forslaget i Dokument nr. 8:28 (1999-2000) ut fra en vurdering av dagens kriminalitetsbilde, og fremmer forslag i samsvar med dette.

9. ENDRING AV § 30

9.1 Sammendrag

Denne paragrafen gjelder bortvisning og utvisning av utlendinger med bosettingstillatelse.

Det kan i disse tider med mye og alvorlig kriminalitet etter forslagsstillernes syn være hensiktsmessig å sløyfe første punktum i § 30 som gjelder utlending som har «uavbrutt» opphold i Norge siden fødselen. Også disse har muligheter for å bosette seg i annet land hvor de er statsborgere og normalt også vil ha mange slektninger.

Andre ledd i § 30 gjelder utvisning som følge av hensynet til rikets sikkerhet eller straffbare forhold der utlendingen har sonet eller blitt ilagt minst 3 års fengselsstraff eller har forbrutt seg mot straffelovens § 162 («narkotikaparagrafen»). Effekten av disse reglene reduseres imidlertid sterkt ved ordlyden i tredje ledd. Det foreslås derfor også endringer i tredje ledd som bringer lovteksten i bedre overensstemmelse med forslaget til utvisningsregler i § 29.

Lengden av fengselsstraff som kan føre til utvisning for utlendinger med bosettingstillatelse reduseres fra 3 til 1 år, og det er foreslått en utvidet ramme for når utvisningssak kan reises og utvisning foretas. De begrensninger for utvisning som fremgår av lovteksten i § 30 tredje ledd er omarbeidet således at en kriminell utlending lettere kan utvises.

9.2 Komiteens merknader

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, forutsetter at dagens § 30 blir praktisert strengt. Utlendinger som er dømt for alvorlige forbrytelser er blitt utvist selv om de har bodd i Norge i mange år og har norsk ektefelle og norske barn. Flertallet ser det derfor ikke som nødvendig å endre denne bestemmelsen, og viser for øvrig til sine merknader under pkt. 8.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet viser til at §§ 29 og 30 er nær beslektete i den forstand at de gjelder det samme forhold, men overfor forskjellige målgrupper, nemlig utlendinger med og uten bosettingstillatelse. Hvis vi tolker komiteens flertall riktig synes det å være en oppfatning at botid skal premieres - desto lengre utlendingen har hatt lovlig opphold i riket, desto mer skal det til for at vedkommende kan utvises.

Disse medlemmer er av den oppfatning at bevisstheten om at utvisning forholdsvis lett kan skje uansett botid virker kriminalitetspreventivt. Bekjempelse av kriminalitet er et prioritert område for Fremskrittspartiet, og det er et ubestridelig faktum at utlendinger er overrepresentert når det gjelder grov kriminalitet. På denne bakgrunn ønsker disse medlemmer å støtte forslaget til endring av § 30, og fremmer forslag i samsvar med dette.

10. ENDRING AV § 37

10.1 Sammendrag

Denne paragrafen gjelder identifisering av utlendinger.

Ved å tilføye «herunder bosted» til siste punktum i § 37 annet ledd vil man få lovfestet husundersøkelser som faktisk foretas i dag, men som noen vil kunne hevde er i strid med Grunnloven § 102, som lyder:

«Hus-Inkvisitioner maa ikke finde Sted, uden i kriminelle Tilfælde.»

10.2 Komiteens merknader

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, viser til brev fra statsråd Dørum datert 23. februar 2000, og slutter seg til konklusjonen om at forslagene i Dokument nr. 8:28 (1999-2000) ikke er nødvendige. Det vises til at § 37 er blitt endret, jf. i Innst. O. nr. 42 (1998-1999), der det nettopp ble gitt tilslutning til å lovhjemle adgang til husransakelse som ledd i arbeidet med å klarlegge utlendings identitet, jf. utlendingsloven § 37 tredje ledd som nå lyder:

«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 utlendings person, bolig, rom eller annet oppbevaringssted.»

Ved bl.a. denne endringen har myndighetene nå fått bedre muligheter enn tidligere til å avklare en utlendings identitet, samtidig som utlendings rettssikkerhet er blitt styrket.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet peker på at også Justisdepartementet har følt behov for å skjerpe denne paragrafen, noe som ble gjort ved lov av 30. april 1999. Her har lovgiver og Fremskrittspartiet tenkt i samme baner, ikke minst når det gjelder å utvide grunnlaget for å kunne foreta beslag i identifiseringshensikt.

Da intensjonen i forslaget for så vidt kan anses for å være ivaretatt i forbindelse med lov av 30. april 1999, finner disse medlemmer forslaget til end-

ring i Dokument nr. 8:28 (1999-2000) unødvendig å opprettholde.

11. ENDRING AV § 47

11.1 Sammendrag

Denne paragrafen dreier seg om straffereaksjoner som kan pålegges etter utlendingsloven.

Siste punktum i § 47 har medført at paragrafen sjelden anvendes, noe som av allmennpreventive hensyn er uheldig. Siste punktum lyder «Overtredelse av denne paragrafen påtales bare når allmenne hensyn krever det». Av hensyn til respekt for opprettholdelse og utøvelse av landets lover bør siste punktum i § 47 strykes.

11.2 Komiteens merknader

Komiteen mener at det kan være et behov for å se nærmere på praksis i tilknytning til brudd på utlendingsloven, f.eks. i hvor stor grad brudd fører til strafferettslige forføyninger eller forvaltningsmessige reaksjoner. Komiteen ønsker derfor at Regjeringen kommer tilbake til Stortinget med en orientering i egnet form, om hvordan brudd på utlendingsloven håndteres, herunder hvor ofte det taes ut påtale.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, ønsker ikke å fjerne kravet om allmenne hensyn for å reise påtale. Flertallet vil understreke at det er viktig at brudd på utlendingsloven generelt bør ha konsekvenser, men er enig med departementet i at det i en del tilfeller kan være like praktisk med en forvaltningsmessig reaksjon i form av avslag på opphold eller utvisning. Ved påtalevilkåret «allmenne hensyn» kan det i større grad tas hensyn til konkrete forhold ved overtredelsen.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet peker på at som nevnt i begrunnelsen i dokumentet, er dette en sovende paragraf, noe den egentlig ikke bør være. At paragrafen svært sjelden anvendes skyldes politiets begrensede ressurser, med den konsekvensen at utlendingers respekt for norsk lov svekkes.

Forslaget er ganske enkelt å oppheve paragrafens siste setning, hvor det står:

«Overtredelse av denne paragrafen påtales bare når allmenne hensyn krever det.»

Tidligere justisminister Dørum bruker i sitt brev av 23. februar 2000 som eksempel at det synes urimelig å påtale «noen få dagers opphold utover visums varighet». Dette er et dårlig valgt eksempel fordi § 47 også dreier seg om langt mer alvorlige forhold enn oversittelse av visumtiden.

En kan være enig med tidligere justisminister i å la være å fremme påtale i det tilfellet som trekkes frem, men av allmennpreventive hensyn vil det være viktig å endre § 47.

Disse medlemmer kjenner ikke til noe tilfelle hvor § 47 er blitt anvendt. Som en konsekvens av dette støtter disse medlemmer forslaget om å oppheve § 47 siste ledd og fremmer forslag i samsvar med det.

12. FORSLAG FRA MINDRETALL

Forslag fra Fremskrittspartiet og Høyre:

Forslag 1

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

§ 8 annet ledd skal lyde:

Når særlig sterke menneskelige hensyn taler for det, eller når utlendingen har særlig sterk tilknytning til riket, kan arbeidstillatelse eller oppholdstillatelse gis selv om vilkårene ikke er oppfylt. Kongen kan fastsette nærmere regler ved forskrift.

§ 17 første ledd ny bokstav f skal lyde:

f) det er grunn til å mistenke for å ha oppgitt falsk identitet og som ikke positivt bistår i avdekking av riktig identitet.

Forlag fra Fremskrittspartiet:

Forslag 2

I

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

§ 8 første ledd nr. 1 skal lyde:

1. Underhold og bolig må være sikret gjennom fast arbeid og permanent husvære således at utlendingen ikke ligger samfunnet til byrde. Ved fornyelse av arbeidstillatelse eller oppholdstillatelse skal det legges vekt på om vilkårene for innvilgelse av arbeidstillatelse og oppholdstillatelse fortsatt er oppfylt. Nærmere regler fastsettes av Kongen ved forskrift.

§ 9 skal lyde:

§ 9 Arbeidstillatelse eller oppholdstillatelse til familiemedlemmer

De nærmeste familiemedlemmer til norsk eller nordisk borger som er bosatt i riket eller til utlending med lovlig opphold i riket i medhold av §§ 8 eller 12, kan etter søknad gis oppholdstillatelse og arbeidstillatelse dersom underhold og bolig er sikret og det ikke foreligger omstendigheter som er nevnt i § 8 første ledd nr. 3.

Kongen kan fastsette ved forskrift hvem som skal betraktes som nærmeste familiemedlemmer etter denne paragrafen.

§ 11 første og annet ledd skal lyde:

Utlending kan etter søknad gis fornyelse av arbeidstillatelse og oppholdstillatelse når underhold og bolig er sikret etter forskrift fastsatt av Kongen. Fornyelse kan nektes etter forskrift gitt i medhold av § 5 annet ledd eller etter forhold som fremgår av § 8 første ledd nr. 1 eller nr. 3.

Fornyet arbeidstillatelse gis i alminnelighet for ett år. Tillatelsen kan gis for kortere eller lengre tid dersom formålet med arbeidet eller oppholdet tilsier det, eller det foreligger andre særlig grunner. Fornyet arbeidstillatelse kan ikke knyttes til et bestemt arbeid eller et bestemt arbeidssted hvis ikke noe annet er fastsatt i forskrift gitt i medhold av § 5 annet ledd.

§ 12 skal lyde:

§ 12 Bosettingstillatelse

Utlending som de siste tre år har oppholdt seg sammenhengende i riket med oppholdstillatelse eller arbeidstillatelse uten begrensninger, kan etter søknad gis bosettingstillatelse dersom det ikke foreligger forhold som nevnt i § 29 første ledd. Bosettingstillatelse kan også gis i andre tilfelle etter nærmere regler i forskrift fastsatt av Kongen.

Bosettingstillatelse gir rett til opphold og til å ta arbeid uten tidsbegrensning.

Vedtak om bosettingstillatelse treffes av Utlendingsdirektoratet. Også ved søknad om bosettingstillatelse gjelder § 11 tredje ledd.

Tillatelsen faller bort når innehaveren har hatt bopel eller faktisk opphold utenfor riket sammenhengende i mer enn ett år. Utlendingen 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.

§ 15 første, annet og tredje ledd skal lyde:

Utlending må i medhold av loven ikke sendes til noe område der utlendingen med rette kan frykte forfølgelse som kan begrunne anerkjennelse som flyktning, eller ikke vil være trygg mot å bli sendt videre til et slikt område. Tilsvarende vern skal gjelde utlending som av liknende grunner som angitt i flyktningedefinisjonen sår i nærliggende fare for å miste livet eller bli utsatt for umenneskelig behandling.

Når vedtaksmyndigheten i sak etter loven kommer til at utlendingen ikke går inn under reglene i første ledd, kan det vurderes om reglene i § 8 andre ledd bør anvendes.

Vernet etter første ledd gjelder ikke utlending som med rimelig grunn anses som en fare for rikets sikkerhet eller som har fått endelig dom for en alvorlig for-

brytelse, og som av den grunn utgjøre en fare for samfunnet. Vernet gjelder heller ikke når det foreligger omstendigheter som angitt i flyktningekonvensjonens art. 1 F.

§ 17 første ledd, innledningen, skal lyde:

Flyktning med reelt behov for beskyttelse, som er i riket eller på norsk grense har etter søknad rett til asyl (fristed) i riket. Dette gjelder likevel ikke flyktning som

§ 17 første ledd bokstav c skal lyde:

c) har reist til riket av eget tiltak etter å ha oppnådd beskyttelse i et annet land, eller etter å ha hatt opphold i stat eller område hvor flyktningen ikke var forfulgt og heller ikke hadde grunn til å frykte tilbakesendelse til hjemlandet,

§ 17 annet til sjette ledd skal lyde:

Rett til asyl forutsetter at det søkes om asyl ved den norske grense, dersom en ikke har lovlig opphold i riket.

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

Også flyktningens ektefelle og umyndige barn har rett til asyl dersom ikke særlige grunner taler mot det.

Pass eller andre reisedokumenter søkeren er i besittelse av må leveres inn sammen med søknad om asyl.

Kongen kan ved forskrift fastsette at utlending som søker asyl må oppholde seg i den kommune der vedkommende blir utplassert inntil søknaden er endelig avgjort.

§ 19 skal lyde:

§ 19 Reisebevis for flyktning

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

Pass eller reisedokument, eller andre dokumenter som kan bekrefte flyktningens identitet, må innleveres sammen med reisebevis for flyktning.

Fornyelse av reisebevis skal nektes når innehaveren har tapt sitt reisebevis uten at det er gitt en troverdig forklaring på hvordan dette har skjedd.

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

§ 29 skal lyde:

§ 29 Utvisning

Utlending skal 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 5 år siden i utlandet har sonet eller er ilagt straff for et forhold som etter norsk lov kan føre til fengselsstraff i mer enn 6 måneder, eller er ilagt særreaksjon som følge av straffbart forhold som nevnt, eller her i riket er ilagt straff eller sikring for et slikt forhold eller flere ganger i løpet av de siste 5 år er ilagt fengselsstraff,
- c) når hensynet til rikets sikkerhet gjør det nødvendig.

Ved utvisning etter første ledd bokstav b) kan det gjøres unntak fra bestemmelsen i første setning ut fra en vurdering av forholdets alvor og hvis utvisningen i særlig sterk grad vil være et uforholdsmessig tiltak overfor utlendingen eller de nærmeste familiemedlemmer.

Utvisning er til hinder for senere innreise i riket. Innreiseforbudet kan gjøres varig eller tidsbegrenset, men ikke for et kortere tidsrom enn 5 år.

§ 30 skal lyde:

§ 30 Utvisning av utlending med bosettingstillatelse m.v.

Utlending med bosettingstillatelse eller som fyller kravene til å få bosettingstillatelse skal utvises

- a) når hensynet til rikets sikkerhet gjør det nødvendig, jf. § 27 første ledd bokstav g) og § 29 første ledd bokstav c),
- b) når utlendingen har sonet eller er ilagt straff for forhold som etter norsk lov kan føre til fengselsstraff i 1 år eller mer eller som gjelder overtredelse av straffelovens §§ 162 og 317 jf. § 162, og dette er skjedd for mindre enn 5 år siden i utlandet eller for mindre enn 3 år siden i riket. Tilsvarende gjelder ved ilagt særreaksjon som følge av straffbare forhold som nevnt.

Utvisning etter første ledd bokstav b) besluttes ikke dersom det ut fra en vurdering av forholdets alvor og utlendingens tilknytning til riket klart vil være et uforholdsmessig tiltak overfor utlendingen eller de nærmeste familiemedlemmene.

§ 47 sjetten ledd oppheves.

II

Denne lov trer i kraft straks.

Forslag fra Høyre:

Forslag 3

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

§ 8 første ledd nr. 1 skal lyde:

Underhold og bolig skal være sikret gjennom fast arbeid og permanent husvære. Nærmere regler fastsettes av Kongen i forskrift.

§ 9 første ledd skal lyde:

De nærmeste familiemedlemmene til norsk eller nordisk borger som er bosatt i riket eller til utlending som har eller får lovlig opphold i riket i medhold av §§ 8 eller 12, har etter søknad rett til oppholdstillatelse dersom underhold er sikret og det ikke foreligger omstendigheter som nevnt i § 8 første ledd nr. 3.

13. KOMITEENS TILRÅDING

Komiteen viser til dokumentet og rår Odelstinget til å gjøre følgende

vedtak:

Dokument nr. 8:28 (1999-2000) - forslag fra stortingsrepresentantene Carl I. Hagen, Siv Jensen og Terje Søviknes om lov om endring i lov av 24. juni 1988 nr. 64 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven) - bifalles ikke.

Oslo, i justiskomiteen, den 13. april 2000

Kristin Krohn Devold
leder

Åse Wisløff Nilssen
ordfører

Jan Simonsen
sekretær

Vedlegg**Brev fra Justisdepartementet v/justisminister Odd Einar Dørum til justiskomiteen, datert 23. februar 2000****Dok. nr. 8:28 (1999-2000) - forslag fra stortingsrepresentantene Carl I. Hagen, Siv Jensen og Terje Søviknes om endringer i utlendingsloven**

Jeg viser til justiskomiteens brev av 26. januar 2000 vedlagt Dok. nr. 8:28 (1999-2000) med forslag fra stortingsrepresentantene Carl I. Hagen, Siv Jensen og Terje Søviknes om å endre følgende paragrafer i utlendingsloven: 8, 9, 11, 12, 15, 17, 19, 29, 30, 37 og 47. Av disse 11 paragrafene ble §§ 9, 11, 12, 17, 19, 29, 30 og 37 endret ved lov av 30. april 1999 nr. 22, jf. Ot.prp. nr. 17 (1998-99) og Innst O. nr. 42 (1998-99). Endringene i §§ 9, 17 og 19 ble satt i kraft straks, mens endringene i §§ 11, 12, 29, 30 og 37 trådte i kraft 1. januar i år.

Forslagene i Dok. nr. 8:28 relaterer seg til paragrafene slik de lød før endringsloven av 30. april 1999. Nedenfor vurderer jeg forslagene med utgangspunkt i lovbestemmelsene slik de lyder etter de foretatte endringene.

§ 8. Når arbeidstillatelse og oppholdstillatelse skal gis

Paragrafen har stått uendret siden utlendingsloven ble vedtatt. I første ledd er det fastsatt når en utlending etter søknad har rett til arbeidstillatelse eller oppholdstillatelse. Bestemmelsen gjelder den ordinære innvandringen til landet. Det er oppstilt tre grupper av vilkår som alle må være oppfylt for at søkeren skal ha rett til tillatelse.

Annet ledd bestemmer når arbeidstillatelse eller oppholdstillatelse kan gis selv om vilkårene ikke er oppfylt. Bestemmelsen gjelder både søkere som ikke fyller vilkårene for innvandring i § 8 første ledd, søkere som ikke fyller vilkårene for familiegjenforening i § 9 og asylsøkere som ikke fyller vilkårene for å få asyl, jf. § 15 annet ledd. § 15 første ledd gir regler om vern mot forfølgelse, mens annet ledd pålegger utlendingsmyndighetene å vurdere om reglene i § 8 annet ledd bør anvendes når en er kommet til at utlendingen ikke går inn under reglene i § 15 første ledd. Tillatelser etter § 8 annet ledd til utlendinger som har søkt asyl, kalles ofte tillatelser på humanitært grunnlag.

I Dok. nr. 8:28 foreslås det at gjeldende vilkår i første ledd om at «Underhold og bolig må være sikret etter nærmere regler som fastsettes av Kongen ved forskrift», gis en tilføyelse om at underhold og bolig må være sikret «gjennom fast arbeid og permanent husvære således at utlendingen ikke ligger samfunnet til byrde».

Slik jeg ser det, gjelder den foreslåtte tilføyelsen også i dag, i form av forskriftsbestemmelser. Av for-

skriftens §§ 19 og 20 fremgår det hvilke krav som stilles til henholdsvis underhold og bolig ved første gangs søknad. Begge deler må være sikret for den tid søknaden gjelder. Det gis således ikke tillatelse ut over dette tidsrommet.

I Dok. nr. 8:28 foreslås det dessuten at det gis en bestemmelse om fornyelse i § 8 første ledd. Det ville være et brudd på systematikken i loven å gi en slik bestemmelse i § 8, all den stund det er § 11 som omhandler fornyelse av tillatelser. Jeg kommer derfor tilbake til dette forslaget i tilknytning til omtalen av § 11.

De øvrige vilkårene for å få tillatelse i henhold til § 8 første ledd, er ikke foreslått endret.

Når det gjelder annet ledd, foreslås det at «sterke menneskelige hensyn» og «særlig tilknytning til riket» erstattes med «særlig sterke menneskelige hensyn» og «særlig sterk tilknytning til riket». Jeg kommenterer først forslaget om å kreve særlig sterke menneskelige hensyn.

Det er først og fremst utlendinger som har søkt asyl uten å fylle vilkårene i flyktningkonvensjonen, jf. lovens § 16, som gis tillatelse fordi sterke menneskelige hensyn taler for det. En skjerping av dette kriteriet som foreslått ville nødvendigvis måtte innebære at noen som i dag får tillatelse etter dette alternativet, fikk avslag. Dette er ikke en politikk Regjeringen kan gå inn for. Vi mener at «sterke menneskelige hensyn» er et kriterium som har fungert godt i de mer enn ni årene det har gjeldt og gir adgang til en praksis som Regjeringen kan innestå for.

Det er først og fremst utlendinger som har søkt familiegjenforening uten å fylle kravene til «nærmeste familiemedlemmer» i lovens § 9, jf. forskriftens §§ 22 og 23, som gis tillatelse på grunnlag av særlig tilknytning til riket. I forskriftens § 24 første ledd er regnet opp søkere som «anses å ha særlig tilknytning til riket», jf. tredje punktum. Jeg antar at en skjerping av dette kriteriet som foreslått måtte innebære en endring i beskrivelsen av de gruppene som i dag gis tillatelse etter § 24 første ledd og dessuten en innstramning av praksis etter § 24 annet ledd. Regjeringen kan ikke gå inn for noen av delene. Tvert imot er adgangen til å få tillatelse etter § 24 første ledd utvidet med virkning fra 1. januar i år.

§ 9. Arbeidstillatelse eller oppholdstillatelse til familiemedlemmer

Paragrafen er endret én gang, nemlig ved den nevnte loven av 30. april 1999. Den nye ordlyden innebærer ingen realitetsendringer i forhold til praksis

etter den tidligere ordlyden. Det fremgår av Innst. O. nr. 42 (1998-99) at komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet gikk imot de foreslåtte endringene.

I forhold til nåværende ordlyd gjelder forslaget i Dok. nr. 8:28 tre realitetsendringer: retten til tillatelse når vilkårene er oppfylt endres til en kan-bestemmelse, underholdet skal ikke være sikret «som hovedregel», men være et absolutt vilkår, og det foreslås innført krav om at bolig er sikret.

Hva angår kravet om bolig, gjaldt det et slikt krav etter fremmedloven av 1956, mens det ble vedtatt ikke å videreføre det i den nye utlendingsloven. At underholdet «som hovedregel» må være sikret, kom inn i paragrafen ved loven av 30. april 1999. Under henvisning til at § 9 har vært forelagt for Stortinget så sent som i 1999, går jeg ikke nærmere inn på noen av forslagene. Jeg understreker imidlertid at Regjeringen ikke har noe ønske om å stramme inn vilkårene for familiegjennforening som foreslått.

§ 11. Fornyelse av arbeidstillatelse og oppholdstillatelse

Paragrafen er endret én gang, nemlig ved loven av 30. april 1999. Endringen består i at det kan gis fornyet tillatelse med to års varighet mot tidligere ett år. Det fremgår av Innst. O. nr. 42 (1998-99) at komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet gikk imot denne endringen.

I forhold til nåværende ordlyd gjelder forslaget i Dok. nr. 8:28 hovedsakelig at retten til fornyet tillatelse når vilkårene er oppfylt endres til en kan-bestemmelse, at det innføres krav om sikret bolig og at adgangen til å gi fornyet tillatelse for to år tas ut igjen.

I denne forbindelse nevner jeg også forslaget til tilføyelse i § 8 første ledd, jf. foran, om at det ved fornyelse skal «legges vekt på om vilkårene for innvilgelse av arbeidstillatelse og oppholdstillatelse fortsatt er oppfylt». Gjeldende ordlyd av § 11 har lagt opp til at de samme vilkårene som må være oppfylt ved første gangs tillatelse, også må være oppfylt for å få fornyet tillatelse, bortsett fra at vilkåret i § 8 første ledd om sikret bolig for å ha rett til første gangs tillatelse ikke gjelder ved fornyelse.

Under henvisning til at § 11 har vært forelagt for Stortinget så sent som i 1999, går jeg ikke nærmere inn på disse forslagene. Jeg understreker imidlertid at Regjeringen ikke har noe ønske om gjøre det vanskeligere å få fornyet en gitt tillatelse.

§ 12. Bosettingstillatelse

Paragrafen er endret to ganger, sist ved loven av 30. april 1999. Det ble da foretatt to endringer i fjerde ledd: (1) faktisk opphold utenfor riket sammenhengende i mer enn to år ble likestilt med bopel utenfor riket av samme varighet, og (2) det skal ikke bare konstateres at en bosettingstillatelse er bortfalt, men treffes vedtak om det. I motsetning til en konstatering kan

et vedtak påklages. Det fremgår av Innst. O. nr. 42 (1998-99) at også komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet sluttet seg til de foreslåtte endringene.

I forhold til nåværende ordlyd gjelder forslaget i Dok. nr. 8:28 hovedsakelig: (1) retten til bosettingstillatelse når vilkårene er oppfylt, endres til en kan-bestemmelse, (2) bestemmelsen i annet ledd annet punktum om at en bosettingstillatelse gir utvidet vern mot bortvisning og utvisning strykes, (3) adgangen til å delegere innvilgelsesmyndighet til politiet, som kom inn i 1997, er tatt ut, (4) tillatelsen faller bort når innehaveren har hatt bopel utenfor riket sammenhengende i mer enn ett år, mot to år i dag, og (5) bestemmelsen om at det skal treffes *vedtak* om bortfall, er tatt ut.

Dersom § 11 skulle endres fra å gi rett til fornyet tillatelse når vilkårene er oppfylt til en kan-bestemmelse, jf. foran, ville det være logisk at også § 12 ble en kan-bestemmelse. Regjeringen går imidlertid ikke inn for en slik endring verken når det gjelder § 11 eller § 12.

Når det gjelder adgangen til å være ute av landet uten at tillatelsen faller bort, kan ikke Regjeringen se noen grunn til at den bør innsnevres fra to til ett år. I denne forbindelse viser jeg også til Innst. O. nr. 42 (1998-99) side 12 spalte 2, der det fremgår at komiteens flertall mener det i alle sammenhenger bør gjelde en toårsregel. I det hele tatt viser jeg til at § 12 har vært forelagt for Stortinget så sent som i 1999.

§ 15. Vern mot forfølgelse

Paragrafen har stått uendret siden utlendingsloven ble vedtatt.

I Dok. 8:28 foreslås det for det første at det i første ledd skal stå «... noe område der utlendingen *med rette* kan frykte ...» i stedet for «kan frykte» slik det står i dag. Jeg mener at det i «kan frykte» ligger at det må være «med rette». Det er myndighetene som tar stilling til om utlendingen «kan frykte», i motsetning til dersom det hadde stått «noe område der utlendingen *frykter*.»

For det andre foreslås det at bestemmelsen i annet ledd endres fra et pålegg til vedtaksmyndigheten om at en utlending som ikke går inn under reglene i § 15 første ledd, *skal* vurderes etter reglene i § 8 annet ledd, til at det i slike tilfeller *kan* vurderes om reglene i § 8 annet ledd bør anvendes. Jeg viser i denne forbindelse til Ot.prp. nr. 46 (1986-87) om utlendingsloven, der det står på side 104 spalte 1:

«Hvis myndighetene kommer til at en utlending ikke er vernet mot utsendelse etter § 15 første ledd, synes det selvsagt at de umiddelbart vurderer om bestemmelsen i § 8 annet ledd bør anvendes. Departementet foreslår likevel at det sies uttrykkelig i § 15 at dette skal *gjøres*, jfr. annet ledd.»

Jeg slutter meg til at det er selvsagt at enhver søknad om asyl subsidiært vurderes etter § 8 annet ledd

og går ikke inn for at noe annet skal fremgå av § 15 annet ledd.

§ 17. Rett til asyl (fristet) m.v.

Paragrafen er endret to ganger, sist ved loven av 30. april 1999.

Første ledd

For det første foreslås det i Dok. nr. 8:28 at første punktum endres fra å gjelde «flyktning som er i riket eller . . .» til å gjelde «flyktning med reelt behov for beskyttelse», og dessuten at flyktningen må være i riket med lovlig opphold.

«Med reelt behov for beskyttelse» tilfører ikke bestemmelsen noe, idet en flyktning pr. definisjon har et reelt behov for beskyttelse. Jeg understreker for ordens skyld at det ikke står «asylsøker», men «flyktning». Å kreve lovlig opphold ville være i strid med flyktningkonvensjonen. Dersom vi har en flyktning innen landets grenser, kan vi ikke sende vedkommende hjem til en mulig forfølgelse selv om han eller hun har søkt asyl under et ulovlig opphold.

For det andre foreslås det en ny bokstav f som vil innebære at det ikke gis beskyttelse til en flyktning som «det er grunn til å anta har oppgitt falsk identitet og som ikke positivt bistår i avdekking av riktig identitet».

Det kan spørres hvordan en vet at en person som beskrevet i forslaget oppfyller vilkårene for å være flyktning dersom en ikke vet hvem vedkommende er. Søknaden må imidlertid uansett behandles. Personer med uavklart identitet vil i utgangspunktet ikke fylle vilkårene for å bli anerkjent som flyktning idet man ved en slik vurdering må vite hvem vedkommende er og fra hvilket land. Dersom forslaget tar sikte på en flyktning som først oppga falsk identitet og heller ikke bidro til å avklare sin riktige identitet, men hvor riktig identitet blir brakt på det rene, går beskyttelsesbehovet likevel foran hjemsendelse til en mulig forfølgelse.

Annet ledd

Det foreslås at «en tilknytning til riket» erstattes med «en særlig sterk tilknytning til riket». Gjeldende bestemmelse har stått uendret siden loven ble vedtatt, og Regjeringen kan ikke se noen grunn til å stramme inn adgangen til å få en søknad om asyl behandlet her i landet.

Tredje ledd fikk sin nåværende ordlyd ved loven av 30. april 1999. Det fremgår av Innst. O. nr. 42 (1998-99) at komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet gikk imot de foreslåtte endringene. Jeg kan ikke se noen grunn til at en skulle gå tilbake til den tidligere ordlyden.

Siste ledd foreslås strøket.

Dette leddet ble endret ved lov av 10. januar 1997 nr. 5, da adgangen til å få midlertidig arbeidstillatelse eller oppholdstillatelse ble utvidet med bestemmelsen i annet punktum, som lyder: «Etter anmodning kan Utlendingsdirektoratet også gi midlertidig oppholdstillatelse eller arbeidstillatelse til asylsøker som har fått et endelig avslag som for tiden ikke iverksettes.» Departementet arbeider for tiden med en odelstingsproposisjon om endringer i utlendingsloven, der § 17 siste ledd foreslås endret til å åpne for at også politiet kan gis myndighet til å gi midlertidig tillatelse. I dag er det bare Utlendingsdirektoratet som har slik myndighet.

Under henvisning til at siste ledd ble endret så sent som i 1997 og at Stortinget i nær fremtid vil få seg forelagt et nytt forslag til endring, går jeg ikke nærmere inn på forslaget om å utelate hele leddet.

§ 19. Reisebevis for flyktning og utlendingspass

Paragrafen er endret én gang, nemlig ved loven av 30. april 1999. Til tross for at den nye ordlyden gir bestemmelser også om utlendingspass, innebærer den ingen realitetsendringer, fordi slike bestemmelser fra loven trådte i kraft har vært å finne i forskriften. Forskriftsbestemmelsene har vært gitt i medhold av den alminnelige lovhjemmelen til å gi forskrifter i § 59.

Første ledd

I Dok. 8:28 foreslås det at retten etter første punktum til å få reisebevis for flyktning dersom ikke særlige grunner taler mot det, endres til en kan-bestemmelse. Det foreslås også at tapte reisebevis kan anses som særlig grunn til ikke å innvilge reisebevis.

Regjeringen mener at en har tilstrekkelig handlefrihet ved at retten til å få reisebevis for flyktning ikke gjelder dersom særlige grunner taler mot det.

Når det gjelder tilføyelsen om tapte reisebevis, gjelder en slik bestemmelse i dag også. For å ha tapte reisebeviset må en nødvendigvis først ha fått utstedt slikt dokument. Det fremgår av forskriftens § 67 at fornyelse av reisebeviset kan nektes når innehaveren har tapte sitt reisebevis uten at det er gitt en troverdig forklaring på hvordan dette er skjedd».

Tredje ledd i gjeldende ordlyd

Fordi Dok. 8:28 forholder seg til den tidligere ordlyden av § 19, relaterer endringsforslaget seg til annet ledd, men dette er nå tredje ledd.

Mens gjeldende ordlyd lyder: «Pass eller annet reisedokument søkeren er i besittelse av, må innleveres sammen med søknad om reisebevis for flyktning eller utlendingspass», foreslås det at innleveringsplikten også skal gjelde «andre dokumenter som kan bekreftes flyktningens identitet».

Utgangspunktet er at en person som søker norsk reisedokument, ikke kan benytte hjemlandets reisedokument. De fleste søkerne vil ha søkt asyl i Norge og

dermed tilkjennegitt at de ikke kan påregne beskyttelse fra sitt hjemlands myndigheter. Ethvert reisedokument må derfor være i norske myndigheters besittelse mens søknaden er til behandling. Dersom utlendingen får asyl/opphold på humanitært grunnlag, og på grunnlag av dette norsk reisedokument, kan ikke vedkommende også ha hjemlandets reisedokument. Slikt dokument vil imidlertid bli tilbakelevert til utlending som får avslag på opphold i Norge. Foranstående begrunnelse har ikke gyldighet for andre identitetsdokumenter. Myndighetene vil naturligvis be om å få fremlagt slike dokumenter som et ledd i avklaringen av utlendingens identitet, men det er ingen grunn til at de ikke skal kunne benyttes av innehaveren mens saken er til behandling.

§ 29. Utvisning

Paragrafen er endret én gang, nemlig ved loven av 30. april 1999. De viktigste endringene er: (1) første ledd bokstav b fikk et nytt annet punktum som innebærer at også en særreaksjon tilsvarende sikring som er ilagt i utlandet, kan være grunnlag for utvisning, og (2) bestemmelsen i tredje ledd annet punktum om korteste varighet av et innreiseforbud ble endret fra å være en absolutt regel på to år til en hovedregel. Det fremgår av Innst. O. nr. 42 (1998-99) at komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet gikk imot forslaget om å kunne gi et innreiseforbud kortere varighet enn to år.

I Dok. nr. 8:28 foreslås det:

En utlending skal utvises i de tilfellene som er regnet opp i første ledd. I gjeldende bestemmelse står det kan.

Strafferammen i bokstav b heves fra tre til seks måneder, noe som i så fall innebærer at det skal mer til enn i dag for å utvise en utlending.

I det som etter gjeldende ordlyd er bokstav c, foreslås det at det skal tas hensyn til fengselsstraff de siste fem årene mot i dag de siste tre årene.

Adgangen til å unnlate utvisning til tross for at vilkårene for utvisning i første ledd er oppfylt, foreslås strammet inn, jf. forslaget til ny ordlyd av annet ledd. Det foreslås også at annet punktum i gjeldende annet ledd utgår. Dette lyder: «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.»

Jeg kan ikke se at det gjør noen særlig forskjell om utvisningsbestemmelsene blir skal-bestemmelser i stedet for kan-bestemmelser, idet det også i henhold til forslagene i Dok. nr. 8:28 skal vurderes etter annet ledd hvorvidt den konkrete utlendingen bør utvises. Etter gjeldende praksis vurderes det først hvorvidt det er hjemmel i første ledd til å utvise, deretter om utvisning skal besluttes på bakgrunn av bestemmelsene i annet ledd.

Regjeringen er verken enig i at adgangen til å utvise isolert sett skal utvides, eller i at det skal mer til enn i dag for ikke å utvise dersom det er adgang til det. Annet ledd annet punktum gir uttrykk for et prinsipp som etter Regjeringens syn bør opprettholdes: adgangen til å utvise innskrenkes jo lengre botid utlendingen har i Norge.

Gjeldende bestemmelser blir etter mitt syn praktisert strengt. Det er ikke aktuelt for Regjeringen å føre en strengere utvisningspraksis enn det er hjemmel til i dag. For ordens skyld viser jeg også til at våre folkerettslige forpliktelser, bl.a. retten til respekt for familielivet som følger av Den europeiske menneskerettskonvensjon artikkel 8, setter grenser for hvor streng utvisningspraksis som kan føres.

Endelig foreslås det i Dok. nr. 8:28 at det skal gjelde en absolutt regel om at et innreiseforbud ikke kan gis kortere varighet enn fem år, jf. forslaget til endring av tredje ledd, der det også foreslås at en som er utvist, ikke skal kunne gis adgang til riket etter søknad i den tiden innreiseforbudet gjelder. I denne forbindelse viser jeg til at Stortinget så sent som i 1999 bestemte at et innreiseforbud skal kunne gis kortere varighet enn to år.

§ 30. Bortvisning og utvisning av utlending med bosettingstillatelse m.v.

Paragrafen er endret tre ganger, sist ved loven av 30. april 1999. Annet ledd bokstav b fikk da et nytt annet punktum om at også ilagt særreaksjon som følge av straffbare forhold som nevnt i bestemmelsen, kan være grunnlag for utvisning.

I Dok. nr. 8:28 foreslås det for det første at paragrafen bare skal gjelde utvisning og ikke bortvisning, og at første ledd utgår. Bestemmelsen her lyder: «Utlending som er født i riket og som senere uavbrutt har hatt fast bopel her, kan ikke bortvises eller utvises.»

Videre foreslås det at utlending som i dag kan utvises etter bestemmelsene i gjeldende annet ledd, skal utvises.

Det foreslås også at strafferammen på tre år i bokstav b senkes til ett år, og at ettårsregelen for forhold her i landet heves til tre år. Begge deler utvider adgangen til utvisning.

Mens gjeldende tredje ledd er i overensstemmelse med den tilsvarende bestemmelsen i § 29 annet ledd, er ikke forslaget til endring av bestemmelsen det samme her som når det gjelder forslaget til endring av § 29 annet ledd. Hva angår § 30 foreslås det at ordet «klart» tilføyes i gjeldende bestemmelse: en utvisning må klart være et uforholdsmessig tiltak for at den skal unnlates.

Det som er anført som Regjeringens syn i forhold til forslaget til endring av § 29, gjelder også § 30. Bl.a. følger det av dette at § 30 første ledd ikke bør utgå. Også § 30 blir etter mitt syn praktisert strengt. Utlendinger som er dømt for alvorlige forbrytelser, er blitt

utvist selv om de har bodd i Norge i mange år og har norsk ektefelle og norske barn.

§ 37. Identifisering

Paragrafen er endret to ganger, sist ved loven av 30. april 1999. Den fikk da bl.a. et nytt første ledd. Samtidig er den tidligere ordlyden av forskriftens § 128 blitt § 128a, mens § 128 har fått helt ny ordlyd relatert til det nye første leddet i lovens § 37. Loven har også fått tre nye paragrafer: § 37a om kompetanse og fremgangsmåte ved beslag i identifiseringshensikt, § 37b om kompetanse og fremgangsmåte ved undersøkelser i identifiseringshensikt og § 37c om kompetanse og fremgangsmåte ved tiltak som nevnt i § 37 fjerde og sjette ledd. Gjennom disse endringene har myndighetene fått ganske andre gode muligheter enn tidligere til å få avklart en utlendings identitet, samtidig som utlendingenes rettssikkerhet er blitt styrket gjennom bestemmelsene i §§ 37a til 37c.

På denne bakgrunn fremstår forslagene i Dok. nr. 8:28 som uaktuelle.

§ 47. Straff

Paragrafen er endret tre ganger, sist ved loven av 30. april 1999 (endringen da gjaldt bare å endre tallangivelser fra tall til bokstaver). Det foreslås i Dok. nr.

8:28 at siste ledd utgår. Bestemmelsen her lyder: «Overtredelse av denne paragrafen påtales bare når allmenne hensyn krever det.» Forslaget om å stryke bestemmelsen er begrunnet med at den medfører at paragrafen sjelden anvendes, og at dette bidrar til å underminere respekten for landets lover.

Jeg er ikke enig i at det forholder seg som beskrevet i Dok. nr. 8:28. Bestemmelsen anvendes etter min oppfatning i tilfeller som det bør reageres strafferettslig mot. Jeg mener også at det i større grad ville bidra til at respekten for regler generelt ble svekket dersom det i stedet ble gitt inntrykk av at påtale skulle reises også ved enhver mindre forseelse, samtidig som dette ikke kom til å skje i praksis, og heller ikke burde skje. Ved påtalevilkåret «allmenne hensyn» kan det i større grad tas hensyn til konkrete forhold ved overtredelsen. Det ville f.eks. være lite rasjonelt i forhold til politiets ressurser å påtale noen få dagers opphold ut over et visums varighet. I mange tilfeller av overtredelser av utlendingsloven er det dessuten mer rasjonelt at saken får en forvaltningsmessig løsning i form av avslag på videre opphold, bortvisning eller utvisning.