

Innst. O. nr. 66

(1999-2000)

Innstilling fra justiskomiteen om lov om endringer i utlendingsloven

Ot.prp. nr. 31 (1999-2000)

Til Odelstinget

INNLEDNING

Sammendrag

I proposisjonen foreslås enkelte endringer i utlendingsloven. Samtidig orienteres Stortinget om endret tidspunkt for etablering av Utlendingsnemnda og om forhold som har tilknytning til Dokument nr. 8:123 (1997-1998).

I St.prp. nr. 1 (1999-2000) varslet Justisdepartementet Stortinget om at Utlendingsnemnda skulle etableres 1. november 2000. Etableringen er forskjøvet til 1. januar 2001. Bakgrunnen for dette er at Regjeringen har vedtatt å overføre Justisdepartementets ansvar for utlendingsforvaltningen til Kommunal- og regionaldepartementet fra denne datoen.

I Dokument nr. 8:123 (1997-1998) ble det fremmet forslag om «at norsk statsborgerskap først innvilges utenlandske statsborgere som har fraskrevet seg sitt opprinnelige statsborgerskap». Justiskomiteen ba om departementets uttalelse til forslaget, og i uttalelsen ble det blant annet vist til at departementet vurderer en ordning der det gis et tilsagn om norsk statsborgerskap under forutsetning av at søkeren innen ett år blir løst fra sitt opprinnelige. Først etter at løsning kunne forevises, ville norsk statsborgerskap bli innvilget. I Innst. S. nr. 109 (1998-1999) rår justiskomiteen Stortinget til å avvise forslaget i Dokument nr. 8:123 (1997-1998). Flertallet viser til at den beste løsning for å få ordnet opp i problemet er den løsning departementet vurderte.

Under behandlingen av forslaget i Stortinget 13. april 1999 viste justisminister Odd Einar Dørum til at det i rundskriv var tatt inn regler i overensstemmelse med det forslaget departementet vurderte.

Det har i ettertid vist seg at de reglene som ble utarbeidet, og som hadde som formål å redusere antallet doble statsborgerskap, i praksis ikke har fungert etter intensjonene fordi en god del land ikke løser sine bor-

gere fra statsborgerskap før de faktisk har fått norsk statsborgerskap.

Departementet arbeider videre med å finne alternative ordninger som kan medvirke til å begrense antallet doble statsborgerskap. Det synes imidlertid å ta noen tid å få til løsninger på dette området. De sakene en har avventet behandlingen av, må behandles i overensstemmelse med tidligere retningslinjer. Dette innebærer at de som får innvilget norsk statsborgerskap, ikke vil bli løst fra sitt tidligere statsborgerskap med mindre de selv ønsker det. Erfaringen viser at de færreste ønsker å løse seg fra sitt tidligere statsborgerskap.

Komiteens merknader

Komiteen støtter departementets syn om at utlendingsloven og forskriftene bør være under kontinuerlig evaluering for å nå målet om at regelverket skal være så oppdatert og hensiktsmessig som mulig.

Komiteen tar til etterretning Regjeringens beslutning om å overføre ansvaret for utlendingsforvaltningen til Kommunal- og regionaldepartementet. Komiteen vurderer det som mest hensiktsmessig å samle utlendingssaker i ett departement. Komiteen tar til orientering at tidspunktet for etablering av utlendingsnemnda blir noe utsatt i forhold til det som var lagt til grunn tidligere.

Komiteen viser til sine merknader i Innst. S. nr. 109 (1998-1999) vedrørende dobbelt statsborgerskap, der justiskomiteen ønsket å redusere antallet doble statsborgerskap.

Komiteen tar til etterretning at reglene som ble utarbeidet med sikte på å unngå doble statsborgerskap, ikke har fungert i praksis. Komiteen er tilfreds med at departementet har satt i gang arbeid for å vurdere alternative løsninger for å begrense dette. Komiteen ser det som positivt at det samarbeides med de øvrige nordiske land som har den samme problemstillingen.

Komiteen er innforstått med at de saker der en har avventet behandlingen, må behandles i overensstemmelse med tidligere retningslinjer.

§ 17 SISTE LEDD - MIDLERTIDIG TILLATELSE TIL ASYLSØKERE

Sammendrag

Etter anmodning fra asylsøker kan Utlendingsdirektoratet (UDI) gi vedkommende oppholdstillatelse eller arbeidstillatelse inntil søknaden om asyl er avgjort. UDI kan også gi midlertidig tillatelse til asylsøker som har fått et endelig avslag som for tiden ikke iverksettes.

Departementet foreslår at «etter anmodning» utgår for asylsøkere som ikke har fått avgjort sin søknad. I stedet spørres asylsøkere i arbeidsfør alder i forbindelse med avhøret om de ønsker midlertidig arbeidstillatelse. Bestemmelsen om at asylsøkere med et endelig avslag som for tiden ikke iverksettes kan få midlertidig tillatelse etter anmodning, videreføres. Det foreslås å presisere i loven at tillatelsen i disse tilfellene gjelder «inntil avslaget iverksettes». For begge gruppene skal det kunne fastsettes nærmere regler ved forskrift.

Vedtaksmyndighet skal fortsatt være Utlendingsdirektoratet, men det foreslås en ny bestemmelse om at direktoratet kan gi politiet myndighet til å gi tillatelse.

Ingen høringsinstanser har gått imot forslaget, men to instanser mener at teksten burde formuleres som en «skal»-tekst istedenfor som foreslått en «kan»-tekst.

Det ble i høringsbrevet også foreslått endringer i forskriftens §§ 61 og 62 som ble satt i kraft 15. juni 1999. Da ble det ikke lenger et vilkår for å få tillatelse at søkeren hadde oppholdt seg i riket i mer enn fire måneder etter at søknad om asyl ble fremsatt, og at det måtte foreligge et konkret arbeidstilbud.

Komiteens merknader

Komiteen er enig i å videreføre bestemmelsen i annet punktum om at asylsøkere med et endelig avslag som for tiden ikke iverksettes, kan få midlertidig tillatelse etter anmodning. Komiteen vil presisere at tillatelsen kun skal gjelde inntil avslaget iverksettes. Nærmere regler fastsettes i forskrift.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, ser det som viktig at flest mulig kommer i arbeid. Flertallet støtter derfor forslaget om at asylsøkere i arbeidsfør alder spørres om de ønsker midlertidig arbeidstillatelse. Flertallet ser det som hensiktsmessig at Utlendingsdirektoratet i forbindelse med intervjuet både klarlegger om vilkårene for å få midlertidig tillatelse er oppfylt, og gir den midlertidige tillatelsen.

Flertallet er enig i at § 17 siste ledd endres slik at Utlendingsdirektoratet kan gi politiet myndighet til å gi tillatelse i nærmere bestemte tilfeller.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet mener at asylsøkere som hovedregel ikke skal få arbeidstillatelse før søknaden er ferdigbehandlet. Først etter at søknaden er behandlet vil norske myndigheter med sikkerhet kunne vite hvilken bakgrunn søkeren har, hvem han er, og i hvilken hensikt han er kommet til Norge. Inntil denne nødvendige kontrollen av søkeren er foretatt mener disse medlemmer at det er uansvarlig å gi asylsøkeren rett til opphold og arbeid i Norge. Dersom saksbehandlingen tar urimelig lang tid, f.eks. mer enn 3 måneder, vil det likevel være uhensiktsmessig å dekke asylsøkerens utgifter gjennom offentlig støtte, dersom vedkommende selv kan bidra til sitt underhold. Det vil også kunne fortone seg urimelig overfor asylsøkeren å la vedkommende være uvirksom. Arbeidstillatelse bør derfor kunne gis, slik loven i dag tillater. Disse medlemmer vil motsette seg en endring av loven der «etter anmodning» taes ut av teksten. En slik endring vil føre til automatikk i å gi asylsøkerne arbeidstillatelse straks de ankommer Norge, og før deres bakgrunn er tilstrekkelig kartlagt.

Disse medlemmer vil etter dette stemme imot endringen av § 17 siste ledd.

Komiteens medlemmer fra Høyre understreker at asylsøkere som har fått avslag ikke må stille sterkere mht. arbeidstillatelse, enn personer som søker midlertidig arbeidsinnvandring og som har underhold og bolig.

Blant annet er det viktig å åpne for at midlertidig arbeidstillatelse i spesielle tilfeller også kan søkes av personer som allerede oppholder seg i Norge, på linje med det som nå gjennomføres for asylsøkere som har fått avslag fordi de ikke tilfredsstillter kriterier for asyl.

§ 21 FØRSTE LEDD - HJEMMEL TIL Å LEGGE INNVILGELSESMYNDIGHET TIL POLITIET

Sammendrag

I henhold til § 21 første ledd avgjør Utlendingsdirektoratet spørsmål om vern mot utsendelse, flyktningsstatus og asyl, samt reisebevis for flyktning og utlendingspass.

De nærmere bestemmelsene om reisebevis og utlendingspass i utlendingsforskriften var bl.a. basert på tidligere passinstruks som ga adgang til å føre inn barn under 16 år i foreldrenes pass. I henhold til passloven må alle barn nå ha eget pass, og dette ble gjennomført også for reisebevis og utlendingspass med virkning fra 1. august 1997. På denne bakgrunn foreslås en ny regel om at det ved forskrift kan legges myndighet til

å innvilge søknad om reisebevis eller utlendingspass til barn under 16 år til politiet.

Ingen høringsinstanser går imot forslaget.

Komiteens merknader

Komiteen støtter forslaget om at innvilgelsesmyndighet legges til politiet når det gjelder søknader om reisebevis eller utlendingspass til barn under 16 år.

§ 30 ANNET LEDD - BORTVISNING ELLER UTVISNING AV HENSYN TIL RIKETS SIKKERHET

Sammendrag

Etter § 30 annet ledd bokstav a kan utlending som fyller kravene til å få bosettingstillatelse bare bortvises eller utvises når hensynet til rikets sikkerhet gjør det nødvendig, og det vises til § 27 første ledd bokstav i og § 29 første ledd bokstav d. Bestemmelsen ble endret i 1999. Også § 27 første ledd ble vedtatt endret i 1999 og endringene innebærer at det ikke lenger vil være noen bestemmelse i § 27 første ledd som inneholder ordene «når hensynet til rikets sikkerhet gjør det nødvendig».

På denne bakgrunn foreslås det at henvisningen til § 27 utgår. Forslaget har ikke vært ute til høring, idet departementet anser dette unødvendig.

Komiteens merknader

Komiteen tar forslaget til etterretning og viser til brev fra Justisdepartementet datert 5. april 2000 om at endringen i § 30 trådte i kraft 1. januar 2000.

§ 38A TREDJE LEDD— RETT TIL Å FORESLÅ NEMNDMEDLEMMER

Sammendrag

Ny § 38a om Utlendingsnemnda bestemmer bl.a. at nemnda skal ha nemndmedlemmer oppnevnt av Kongen i statsråd etter forslag fra Justisdepartementet, Utenriksdepartementet, Den Norske Advokatforening/Norges Juristforbund og humanitære organisasjoner.

Regjeringen har vedtatt å overføre Justisdepartementets ansvar for utlendingsforvaltningen til Kommunal- og regionaldepartementet. På denne bakgrunn er det nødvendig å endre Justisdepartementet til Kommunal- og regionaldepartementet i den gjengitte bestemmelsen.

Komiteens merknader

Komiteen tar til etterretning at utlendingsforvaltningen overføres til Kommunal- og regionaldepartementet, og slutter seg til forslaget.

§ 39 FØRSTE LEDD - IVERKSETTING AV VEDTAK SOM GJELDER NORDISK BORGER

Sammendrag

§ 39 gjelder iverksetting av vedtak i andre saker enn asylsaker og saker om vern mot forfølgelse.

Det fremgår av bestemmelsen at vedtak om tilbakekall etter § 13 samt vedtak om utvisning av utlending som har arbeidstillatelse, oppholdstillatelse eller bosettingstillatelse, ikke kan iverksettes før vedtaket har blitt endelig. Nordisk borger trenger ikke tillatelse og omfattes derfor ikke av denne bestemmelsen. Det har ikke vært meningen å stille nordiske borgere dårligere enn andre utlendinger, og bestemmelsen anvendes i praksis også for dem når de har hatt opphold i riket i mer enn tre måneder. Departementet foreslår at også nordiske borgere nevnes i bestemmelsen.

Ingen instanser går imot forslaget.

Komiteens merknader

Komiteen er enig i forslaget om at også nordisk borger nevnes i bestemmelsen.

§ 48 - DIPLOMATER M.V.

Sammendrag

(1) Annet ledd i § 48 gjelder utlendinger tilknyttet diplomatiske eller lønte konsulære representasjoner i riket. Det er gitt nærmere bestemmelser i forskriftens §§ 145 til 150. § 146 gjelder arbeid og opphold for familiemedlemmer, og som i regelverket for øvrig er samboer tatt med som likestilt med ektefelle. Samboere bør også nevnes i § 48 annet ledd.

Det har vist seg ønskelig å ikke bare ansatte i, men også oppdragstakere for mellomstatlige organisasjoner m.v. omfattes av de aktuelle bestemmelsene i §§ 145 til 150. På denne bakgrunn ble forskriftsbestemmelsene som gjelder diplomater m.v. endret fra 1. januar 1999 til å omfatte også oppdragstakere for mellomstatlige organisasjoner og konvensjonsorganer. I og med at § 48 annet ledd ikke gjelder slike personer, ble endringene foretatt med hjemmel i lovens § 6. Det synes imidlertid både mest korrekt og hensiktsmessig å la § 48 annet ledd omfatte alle grupper som skal behandles på samme måte som utlendinger tilknyttet diplomatiske eller lønte konsulære representasjoner i riket. Det foreslås derfor at bestemmelsen endres til også å omfatte de nevnte utlendingene.

(2) Norge har ratifisert flere folkerettslige bindende avtaler som innebærer at det må gjøres unntak fra de generelle reglene i utlendingsregelverket for personer som omfattes av avtalene.

Det kan i fremtiden bli aktuelt å inngå flere slike avtaler som i utgangspunktet vil gjøre det nødvendig med nye lov- og forskriftsendringer. På denne bakgrunnen foreslår departementet at det inntas en ny be-

stemmelse i loven en gang for alle, slik at oppfølgingen av fremtidige forpliktelser på utlendingslovens og forskriftens område ikke skal måtte skje gjennom stadige endringer av regelverket. Bestemmelsen ble foreslått som nytt tredje ledd i § 48.

Ingen høringsinstanser går imot forslaget.

Komiteens merknader

Komiteen er enig i de endringer som er foreslått.

KOMITEENS TILRÅDING

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

vedtak til lov

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

I

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

§ 17 siste ledd skal lyde:

Asylsøker kan gis midlertidig arbeidstillatelse eller oppholdstillatelse inntil søknaden om asyl er avgjort. Asylsøker som har fått et endelig avslag som for tiden ikke iverksettes, kan etter anmodning gis midlertidig tillatelse inntil avslaget iverksettes. Kongen kan fastsette nærmere regler ved forskrift. Tillatelsen gis av Utlendingsdirektoratet, som også kan gi politiet myndighet til å gi tillatelse. Forvaltningsloven kapittel IV til VI om saksforberedelse, vedtak og klage gjelder ikke for vedtak om midlertidig tillatelse.

§ 21 første ledd nytt annet punktum skal lyde:

Kongen kan ved forskrift legge myndighet til å innvilge søknad om reisebevis eller utlendingspass til barn under 16 år til politiet.

§ 30 annet ledd bokstav a skal lyde:

- a) når hensynet til rikets sikkerhet gjør det nødvendig, *jfr. § 29 første ledd bokstav d,*

§ 38a tredje ledd første punktum skal lyde:

Nemnda skal ha nemndmedlemmer oppnevnt av Kongen i statsråd etter forslag fra *Kommunal- og regionaldepartementet, Utenriksdepartementet, Den Norske Advokatforening/Norges Juristforbund og humanitære organisasjoner.*

§ 39 første ledd tredje punktum skal lyde:

Det samme gjelder vedtak om tilbakekall etter § 13 samt vedtak om utvisning av utlending som har arbeidstillatelse, oppholdstillatelse eller bosettingstillatelse, *eller nordisk borger som har hatt opphold i riket i mer enn tre måneder.*

§ 48 annet og nytt tredje ledd skal lyde:

For utlendinger tilknyttet diplomatiske eller lønte konsulære representasjoner i riket, deres ektefeller *eller samboere* og forsørgede barn bestemmer Kongen hvilke av lovens regler som skal gjelde. Kongen kan gi særlig forskrift for denne gruppen. Det samme gjelder ansatte i mellomstatlige organisasjoner, *oppdragstakere for mellomstatlige organisasjoner eller konvensjonsorganer* og personlig ansatte hos utenlandske representanter.

For utlendinger som skal ha opphold i riket i forbindelse med gjennomføring av en avtale om mellomstatlig samarbeid som Norge er bundet av, gjelder bestemmelsene om innreisekontroll, pass, visum, oppholdstillatelse og arbeidstillatelse med de unntak som følger av avtalen.

II

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.

Oslo, i justiskomiteen, den 18. mai 2000

Kristin Krohn Devold
leder

Åse Wisløff Nilssen
ordfører

Jan Simonsen
sekretær