

Innst. O. nr. 59

(2001-2002)

Innstilling fra kommunalkomiteen om lov om endringer i utlendingsloven

Ot.prp. nr. 48 (2001-2002)

Til Odelstinget

1. INNLEDNING

1.1 Sammendrag

1.1.1 Lovendringsforslagene

I proposisjonen foreslås det en rekke endringer i lov 24. juni 1988 nr. 64 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven).

Proposisjonen inneholder også en kortfattet redegjørelse for tiltak vedrørende kjønnsbasert forfølgelse som Kommunal- og regionaldepartementet arbeider med, og som kommer i tillegg til lovendringsforslaget i proposisjonen vedrørende § 16 første ledd.

1.1.2 Sterke menneskelige hensyn

I proposisjonen gis det også en kort orientering om "sterke menneskelige hensyn" ved søknad om arbeidstillatelse.

Det følger av utlendingsloven § 8 annet ledd at når sterke menneskelige hensyn taler for det, kan arbeidstillatelse eller oppholdstillatelse gis selv om de ordinære vilkårene for slik tillatelse ikke er oppfylt.

Begrepet "sterke menneskelige hensyn" refererer i utgangspunktet til forhold ved søkeren. Ordlyden utelukker imidlertid ikke at det kan legges vekt på slike hensyn knyttet til andre enn søkeren. Kommunal- og regionaldepartementet vil vurdere nærmere hvilken betydning sterke menneskelige hensyn, særlig hensyn knyttet til andre enn søkeren, bør ha ved søknad om arbeidstillatelse.

Regjeringen ønsker å myke opp skillet mellom spesialister og ufaglært arbeidskraft. Departementet vil legge opp til bred høring på problemstillinger dette reiser, og legge frem hovedvalgene for Stortinget høsten 2002. Det er naturlig at spørsmålet om sterke menneskelige hensyn ved søknad om arbeidstillatelse drøftes i denne forbindelse hvis ikke saken avklares på et tidligere tidspunkt.

Kravet om alminnelige lønns- og arbeidsvilkår skal imidlertid gjelde ved alle søknader om arbeidstil-

latelse, også i fremtiden. Regelverket må ikke utformes slik at en utlending gjennom arbeid i strid med slike vilkår kan opparbeide seg permanent rett til opphold og til å ta arbeid (bosettingstillatelse).

1.2 Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sigvald Oppebøen Hansen, Reidar Sandal, Karl Eirik Schjøtt-Pedersen og Signe Øye, fra Høyre, Peter Gitmark, Hans Kristian Hogsnes og Kari Lise Holmberg, fra Fremskrittspartiet, Torbjørn Andersen og Per Sandberg, fra Sosialistisk Venstreparti, Karin Andersen og Heikki Holmås, fra Kristelig Folkeparti, Anita Apelthun Sæle og Ivar Østberg og fra Senterpartiet lederen Magnhild Meltveit Kleppa, er positive til at Regjeringen vil vurdere nærmere hvilken betydning sterke menneskelige hensyn, særlig knyttet til andre enn søkeren, bør ha ved søknad om arbeidstillatelse.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Fremskrittspartiet har merket seg at Regjeringen ønsker å myke opp skillet mellom spesialister og ufaglært arbeidskraft. Disse medlemmer er uenige i at det er et stort behov for ytterligere oppmyking av regler for ufaglært arbeidskraft her i landet, så lenge vi har over 60 000 arbeidsledige, og dette antallet ser ut for å være økende. I tillegg er det omtrent like mange yrkeshemmede arbeidssøkere som er under attføring og ønsker å komme i arbeid. Disse medlemmer er svært skeptisk til en slik oppmyking.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Kristelig Folkeparti vil bemerke at arbeidsligheten i Norge er lav sammenlignet med andre eu-

ropeiske land og at flere næringer opplever mangel på arbeidskraft. Disse medlemmer mener at man må åpne for at ufaglærte utlendinger kan søke arbeidstillatelse i Norge. Dette for å sikre en tilstrekkelig stor arbeidsstyrke her i landet. Disse medlemmer mener også at man aktivt må arbeide for å redusere arbeidsledigheten og for å utnytte landets øvrige arbeidskraftreserver langt bedre enn i dag.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet viser til sine respektive fraksjoners merknader i innstillingen til Revidert nasjonalbudsjett 2002.

2. § 11 TREDJE LEDD - FORNYELSE AV TILLATELSER

2.1 Sammendrag

§ 11 tredje ledd lyder:

"Utlending som søker om fornyelse av arbeidstillatelse eller oppholdstillatelse, kan få fortsatt opphold på samme vilkår inntil søknaden er avgjort og har rett til dette dersom utlendingen søker senest en måned før tillatelsen utløper."

I høringsbrevet av 17. februar 2000 foreslo departementet at "som kan fornyes" blir tilføyd etter "arbeidstillatelse eller oppholdstillatelse".

Bestemmelsen er tolket slik at den gjelder søknader om fornyelse av tillatelser som kan fornyes, jf. utlendingsforskriftens § 39 første ledd. Dersom for eksempel en utlending med tillatelse etter forskriftens § 4a annet ledd søker fornyelse etter å ha hatt tillatelse i to år, hjelper det ikke om vilkårene for første gangs tillatelse er oppfylt og både søkeren og arbeidsgiveren ønsker at arbeidsforholdet skal fortsette, fordi det ikke er hjemmel i regelverket til å gi tillatelse ut over to år. Tilsvarende gjelder etter forskriftens § 24 fjerde ledd oppholdstillatelser av inntil ni måneders varighet til foreldre med voksne barn i Norge. Det fremgår av bestemmelsen at det er en forutsetning "at søkeren returnerer til sitt hjemland ved tillatelsens utløp".

I høringsbrevet sto det følgende om forholdet mellom lovens §§ 11 og 39:

"Mens § 11 gjelder hvilken status en utlending skal ha mens en søknad om fornyet tillatelse ligger til behandling, gjelder lovens § 39 tidspunktet for iverksetting av vedtak. Når en tillatelse som ikke kan fornyes utløper, har innehaveren naturligvis plikt til å forlate landet umiddelbart, i kraft av at han eller hun ikke lenger har tillatelse til opphold i riket. Søker slik utlending likevel om fornyelse, omfattes søkeren ikke av bestemmelsen i § 39 første ledd annet punktum, fordi fristen i § 11 tredje ledd ikke gjelder slike søknader. De iverksettes etter bestemmelsen i § 39 første ledd siste punktum."

Departementet bemerker at fire av de åtte instansene som har uttalt seg til forslaget, støtter det. De øvrige ønsker ingen endring i gjeldende bestemmelse, med den begrunnelse at det da kan gjøres unntak i spesielle tilfeller. Departementet opprettholder forslaget.

§ 11 tredje ledd, jf. også § 39 første ledd annet punktum, gir rettigheter til dem som omfattes av bestemmelsene, nemlig innehavere av tillatelser som kan fornyes. Når det gjelder innehavere av tillatelser som ikke kan fornyes, er utgangspunktet at de skal forlate riket ved tillatelsens utløp, uten å søke fornyet tillatelse, slik at spørsmålet om utsatt iverksetting ikke blir aktuelt. Det vises imidlertid til følgende sitatet fra Utlendingsdirektoratets høringsuttalelse: "Forvaltningslovens § 42 gir i alle tilfeller direktoratet muligheten til å gi utsatt iverksettelse hvor vi mener det er rimelig." Dette fremgår også av lovens § 39 første ledd siste punktum. Det er således forvaltningslovens regler som gjelder i slike tilfeller. Dette innebærer at de som ikke omfattes av rettighetsbestemmelsene, blir gjenstand for en skjønnsmessig vurdering.

Departementet ser på endringen av § 11 tredje ledd som en presisering av bestemmelsens ordlyd. En presisering vil ikke ha innvirkning på praktiseringen av regelverket.

2.2 Komiteens merknader

Komiteen viser til at Regjeringen i Ot.prp. nr. 48 (2001-2002) sier:

"En presisering vil ikke ha innvirkning på praktiseringen av regelverket."

Komiteen slutter seg til denne vurderingen, og vil understreke at det fortsatt skal være mulig å praktisere regelverket slik at det kan gis opphold inntil søknad er behandlet, også for de som søker om fornyelse av arbeidstillatelse eller oppholdstillatelse som ikke kan fornyes. Komiteen viser i den anledning til Utlendingsdirektoratets uttalelse, som viser til forvaltningslovens § 42, som gir en slik mulighet i de tilfeller direktoratet mener det er rimelig.

Komiteen vil på denne bakgrunn slutte seg til den foreslåtte endring.

3. § 16 FØRSTE LEDD NYTT ANNET PUNKTUM - HJEMMEL TIL Å GI UTFYLLENDE REGLER OM VILKÅRENE FOR Å ANSES SOM FLYKTNING

3.1 Sammendrag

I høringsbrevet av 16. oktober 2001 foreslo departementet å gi en forskriftshjemmel i § 16 til å gi utfyllende bestemmelser om vilkårene for å anses som flyktning. I § 16 første ledd ble det foreslått et nytt annet punktum som innebærer at departementet kan gi

forskriftsbestemmelser om hvordan flyktningkonvensjonen artikkel 1 A skal tolkes.

I dag er ikke vilkårene for å få asyl regulert i lov eller forskrift, utover at flyktningkonvensjonens definisjon av en flyktning er inkorporert i utlendingsloven § 16 første ledd. Innenfor denne rammen er det i praksis Utlendingsdirektoratet og Utlendingsnemnda som bestemmer hva som er gjeldende rett på asylfeltet, gjennom behandlingen av enkeltsaker.

Departementet foreslår å tilføye en egen forskriftshjemmel i §16 fordi det er usikkert om den generelle hjemmelen i utlendingsloven § 59 (om adgangen til å gi forskrifter til gjennomføring av loven) gir hjemmel for å presisere sentrale begrep i flyktningkonvensjonen i forskriften. Det finnes heller ikke andre bestemmelser i loven som gir mulighet til å forskriftsregulere vilkår for hvem som skal anses som flyktning.

Departementet mener at kriteriene for å få asyl er så sentrale at de bør reguleres i lovverket. Det er videre behov for en regulering av kriteriene for å få asyl fordi dagens praksis er uoversiktlig, uklar og vanskelig tilgjengelig. Det er et siktemål at utfyllende regulering av flyktningkonvensjonen kan bidra til å klargjøre en del vanskelige avgrensningsspørsmål, og at dette vil fremme større grad av likebehandling i asylsaksbehandlingen. En regulering vil også gjøre kriteriene for asylstatus mer tilgjengelige ved at offentligheten lettere får opplysning om sentrale vilkår for rett til asyl.

14 høringsinstanser har uttalt seg til forslaget. De aller fleste er positive til at departementet foreslår en forskriftshjemmel, og forutsetter at hjemmelen blir brukt.

Som eneste høringsinstans etterlyser Senter mot etnisk diskriminering (SMED) en vurdering av om kriteriene for å få asyl bør lovfestes.

Til uttalelsen fra SMED bemerkes at departementet har vurdert om vilkårene for å få asyl er så sentrale at de bør inn i loven. Det er to hovedgrunner til at det ikke fremmes forslag til lovregulering av asylkriteriene i denne omgang. For det første mener departementet at forskriftregulering vil være mest i tråd med utlendingslovgivningens oppbygning og systematikk slik den er i dag. Utlendingsloven er en fullmaktslov som i stor grad overlater til utlendingsforskriften å regulere sentrale vilkår og begreper.

For det andre satte Samarbeidsregjeringen ned et lovutvalg 14. desember 2001 som skal vurdere utlendingsloven og fremme forslag til ny lovgivning på området. Spørsmålet om hvordan sentrale vilkår for asyl skal reguleres, i lov eller forskrift, vil måtte vurderes av lovutvalget.

Departementet opprettholder forslaget om en forskriftshjemmel i § 16, som gir departementet adgang til å gi nærmere forskriftsbestemmelser om tolkningen av begrepet "flyktning".

Departementet presiserer at forskrifter i medhold av utlendingsloven § 16 ikke kan innskrenke flyktningkonvensjonens definisjon av en flyktning. Det er flyktningkonvensjonen som regulerer retten til å anerkjennes som flyktning.

Når norske myndigheter fortolker flyktningkonvensjonen veier UNHCR sitt syn tungt.

Departementets forslag om å gi utfyllende bestemmelser i forskrift er begrunnet i at det er et nasjonalt ansvar å tolke flyktningkonvensjonen art. 1 A, og i at bestemmelsen er vid og reiser mange avgrensningsspørsmål. For å sikre likebehandling er det, etter departementets syn, nødvendig med en utfyllende regulering av enkelte vilkår fastsatt i flyktningkonvensjonen art. 1 A.

Forslaget vil bidra til målsettingen om et klart og tydelig regelverk for flyktninger, i tråd med anbefalingene til FNs høykommissær for flyktninger. Departementet har ikke tatt stilling til hva som bør reguleres i forskrift, men det anses som aktuelt å definere sentrale elementer i flyktningkonvensjonen art. 1 A. Dette gjelder i første rekke forhold som er nedfelt i Justisdepartementets retningslinjer fra 13. januar 1998, sentrale begrep som "forfølgelse", "rase", "religion", "nasjonalitet", "medlemskap i en spesiell sosial gruppe" og "politisk oppfatning" og synliggjøre at forfølgelse på grunn av kjønn kan danne grunnlag for asyl i Norge.

Departementet bemerker at flyktningkonvensjonen legger opp til at det først skal avgjøres om en person er flyktning. Deretter vurderes om opphør- eller eksklusjonsgrunnene i art. 1 C-F kommer til anvendelse i det konkrete tilfellet. Det innebærer at en person kan anses som flyktning, men likevel bli ekskludert fra vernet som flyktning etter flyktningkonvensjonen fordi det eksempelvis er alvorlig grunn til å anta at vedkommende har gjort seg skyldig i en forbrytelse mot menneskeheten.

Personer som er involvert i slike handlinger eller andre handlinger nevnt i art. 1 F (forbrytelser mot freden, krigsforbrytelse, forbrytelse mot menneskeheten, alvorlig ikke-politisk forbrytelse eller handlinger i strid med FNs formål og prinsipper) vil etter dagens bestemmelser kunne ekskluderes fra vernet som flyktning. Det er ikke påkrevd med lov- eller forskriftsendring, idet ordlyden i flyktningkonvensjonen art. 1 F er tilstrekkelig. Departementet opprettholder på denne bakgrunn forslaget om å føye til en delegasjonshjemmel i første ledd nytt annet punktum.

Departementet har kommet til at det bør tydeliggjøres at forskrifter med hjemmel i utlendingsloven § 16 skal utfylle flyktningkonvensjonen art. 1 A, og ikke inneholde bestemmelser som snevrer inn eller utvider flyktningbegrepet. Hensikten med eventuelle forskrifter i medhold av den foreslåtte forskriftshjemmelen er å klargjøre flyktningbegrepet. En klargjøring av vilkårene for å anses som flyktning kan medføre endring i gjeldende praksis med å innvilge flyktning-

status. En mulig konsekvens er at flere enn i dag får asyl i Norge, fordi vilkårene for første gang blir synliggjort i regelverket.

3.2 Komiteens merknader

Komiteen viser til at det er bred politisk enighet om å overholde internasjonale avtaler, flyktningkonvensjonen og folkeretten.

Komiteen viser til at vilkårene for å få asyl i dag ikke er regulert verken i lov eller i forskrift utover at flyktningkonvensjonens definisjon av en flyktning er inkorporert i utlendingslovens § 16. Det er innenfor disse rammene opp til Utlendingsdirektoratet og Utlendingsnemnda å fastsette gjeldende rett på området, gjennom behandling av enkeltsaker.

Komiteen deler Regjeringens oppfatning om at det er behov for å gi klarere politiske føringer for hvilke prinsipper som skal legges til grunn for innvilgelse av asyl eller opphold på humanitært grunnlag.

Med hensyn til om dette bør gjøres i forskrifts eller lovs form, avventer komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Sosialistisk Venstreparti, Kristelig Folkeparti og Senterpartiet, resultatet fra utvalget som gjennomgår utlendingsloven. Inntil avklaringen er ferdig, deler flertallet Regjeringens syn på at prinsippene nedfelles i forskrift.

Flertallet er av den oppfatning at myndighetenes flyktningpolitikk i Norge følger en streng praksis i dag. I den anledning viser flertallet til kritikk Norge har fått fra UNHCR for at andelen asylsøkere som innvilges asyl er forholdsvis lav i forhold til andelen som får opphold på humanitært grunnlag.

Komiteen viser til tall fra UDI som viser at mens det i 2001 var 4301 asylsøkere som fikk innvilget opphold på humanitært grunnlag, var det bare 296 som fikk innvilget asyl. Komiteen merker seg at Kommunal- og regionaldepartementet arbeider med å lyse ut et forskningsprosjekt som skal vurdere grensegangen mellom asyl og oppholdstillatelse på humanitært grunnlag.

For komiteens medlemmer fra Høyre og Kristelig Folkeparti er det viktig å understreke at forskningsprosjektet må vurdere utlendingsmyndighetenes tolkning av flyktningbegrepet opp mot flyktningkonvensjonen og UNHCRs fortolkning av denne. Prosjektet må også vurdere norsk praksis på området i forhold til tilsvarende praksis i land det er naturlig å sammenligne seg med. I den grad det viser seg at norsk praksis har vært og er for streng, ber disse medlemmer Regjeringen om på egnet måte å sørge for at praksisen blir korrigert. Disse medlemmer vil presisere at utlendingsmyndighetenes

praksis må være i overensstemmelse med våre internasjonale forpliktelser etter flyktningkonvensjonen.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Sosialistisk Venstreparti og Kristelig Folkeparti, viser til de fremlagte økonomiske og administrative konsekvensene som påpeker at en vesentlig forskjell mellom asylstatus og opphold på humanitært grunnlag er ytelsene etter folketrygdloven.

Flertallet viser til Budsjett-innst. S. nr. 5 (2001-2002) der et flertall ba Regjeringen iverksette en ordning for supplerende støtte til pensjonister med kort botid i Norge. En slik endring vil gi mindre forskjeller mellom asylstatus og opphold på humanitært grunnlag.

Et annet flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti, vil ikke nå ta stilling til en eventuell utvidelse av flyktningbegrepet slik det blir praktisert i dag, men vil avvente dette til lovutvalgets arbeid er klart.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet vil understreke at en forskriftsfesting av hva som skal til for å regnes som flyktning ikke kan innskrenke flyktningkonvensjonens definisjon av begrepet flyktning. Det er derimot fullt mulig å utvide og presisere konvensjonen i en forskrift.

Disse medlemmer mener forskriften må få et innhold som bidrar til at flere av dem som i dag får opphold på humanitært grunnlag, nå vil få innvilget asyl. Disse medlemmer viser i den anledning til de vesentlige forskjeller i rettigheter den enkelte har, avhengig av om vedkommende får innvilget asyl eller opphold på humanitært grunnlag.

Komiteen viser til at UNHCRs håndbok om prosedyrer og kriterier for avgjørelse av flyktningstatus gir veiledning om fortolkningen av flyktningkonvensjonen.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti, vil understreke at det må være opp til norske myndigheter å fortolke flyktningbegrepet, selv om UNHCR sitt syn veier tungt. Det finnes ikke et organ som kan gi bindende internasjonale avgjørelser av forståelsen av flyktningkonvensjonen. UNHCRs rolle er å overvåke hvordan flyktningkonvensjonen blir praktisert i medlemslandene. Vurderingene fra UNHCR tillegges betydelig vekt.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet mener

alle UNHCRs anbefalte grunner for å få asyl må inkorporeres i forskriften. I tillegg må kriterier for kjønnsbasert forfølgelse inn i forskriften.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Sosialistisk Venstreparti, Kristelig Folkeparti og Senterpartiet, er av den oppfatning at et nytt regelverk også må legges til grunn et kumulativt prinsipp som tar hensyn til den samlede forfølgelse en enkelt asylsøker utsettes for.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Torbjørn Andersen og Per Sandberg, vil påpeke at flyktningkonvensjonen ble til i en periode preget av en helt annen verdenssituasjon enn den vi har i dag. Den ble laget i etterhånd av 2. verdenskrig basert på den krigens erfaringer. Det normale var at mennesker fra land som var angrepet flyktet til land i nærområdene med det for øye å vende tilbake etter at krigen var over. Det er nå et behov for å få fornyet flyktningkonvensjonen med tanke på at dagens situasjon er annerledes en den var etter annen verdenskrig, en periode som var preget av idealisme som et resultat av de grufulle hendelser som var begått. I stor grad er flyktningkonvensjonen basert på Verdenserklæringen om menneskerettigheter, som kom i 1948. Denne er ikke juridisk bindende, men det er flyktningkonvensjonen som Norge, i likhet med de fleste andre vestlige land, har gitt sin tilslutning til.

Disse medlemmer mener med andre ord at det i dag er helt andre kriterier som burde legges til grunn for en flyktningkonvensjon, da målgruppen for nettopp flyktningkonvensjonen har endret seg dramatisk. Svært mye har forandret seg etter annen verdenskrig. Bare siden 1950 har verdens befolkning fordoblet seg. I store deler av verden er det en økende ubalanse mellom ressurser, levestandard og befolkningens mengde, noe som gir grunnlag for fattigdom, ressursknapphet og folkevandringer. Dette har medført i praksis en meget betydelig asylinnvandring til vestlige land hvor flyktningkonvensjonen misbrukes til innvandring og flukt fra nød, dårlig levestandard og vanskelige livsvilkår, som er noe helt annet enn det som var grunnen til vedtakelsen av flyktningkonvensjonen. Presset fra afrikanske og asiatiske og østeuropeiske land for innvandring og også innsmugling til de vestlige land er enorm. Det er begrenset hvor mange mennesker vestlige land kan absorbere uten at velstanden blir redusert og velferdsordningene truet.

Disse medlemmer viser i denne sammenheng til at i Norge er det bare noen få asylsøkere som tilfredsstiller kriteriene for å få asyl eller beskyttelse, mens et stort antall får såkalt opphold på humanitært grunnlag etter å ha søkt om asyl etter konvensjonen.

Disse medlemmer konstaterer at dagens flyktningkonvensjon blir misbrukt og den åpner for asylinnvandring.

Disse medlemmer mener på bakgrunn av dette at tiden for lengst er inne for en reforhandling av FNs flyktningkonvensjon med det formål å tilpasse flyktningkonvensjonen til dagens internasjonale virkelighet. På denne bakgrunn fremmes følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen arbeide for at man i FN starter arbeidet med en revisjon og fornying av flyktningkonvensjonen."

Disse medlemmer mener det er nødvendig med klarere politiske føringer for hvilke prinsipper som skal legges til grunn for innvilgelse av asyl eller opphold på humanitært grunnlag. Disse medlemmer mener dette bør nedfelles i lovs form, men vil avvente dette til resultatet fra utvalget som gjennomgår utlendingsloven foreligger.

Komiteen har utover dette ingen kommentarer og slutter seg til Regjeringens lovforslag.

4. OPPFØLGING AV STORTINGETS ANMODNINGSVEDTAK NR. 355

4.1 Sammendrag

Forslaget til endring av § 16 er en oppfølging av stortingsbehandlingen av St.meld. nr. 17 (2000-2001) og anmodningsvedtak 355 datert 23. april 2001, hvor Stortinget ba Regjeringen om å foreta en gjennomgang av regelverket for å beskytte mot kjønnsbasert forfølgelse.

Med "kjønnsbasert forfølgelse" forstås forfølgelse på grunn av kjønn. Både kvinner og menn kan bli utsatt for denne type forfølgelse. Foruten forslaget om en forskriftshjemmel i § 16, arbeider departementet med en rekke tiltak vedrørende kjønnsbasert forfølgelse. Disse er nærmere omtalt i meldingen.

4.2 Komiteens merknader

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, er positiv til Regjeringens arbeid for at kjønnsbasert forfølgelse skal være en reell asylgrunn, og mener dette må nedfelles i den nye forskriften.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Kristelig Folkeparti støtter Regjeringens arbeid for å tydeliggjøre at kjønnsbasert forfølgelse er en reell asylgrunn.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Sosialistisk Venstreparti, Kristelig Folkeparti og Senterpartiet, viser også til UDIs arbeid med å lage kjønnsespesifikk statistikk, og mener dette er av-

gjørende for å få et godt beslutningsgrunnlag. Flertallet mener det er behov både for å sikre kvinners rettsstilling i asylsaker og for å gjøre asylprosedyren mer kjønnssensitiv. Spesielt er det viktig å gi informasjon om hvilke rettigheter en har, slik at all informasjon som er relevant kommer frem så fort som mulig i saksbehandlingen. Flertallet viser i den anledning til uttalelser fra UDI som viser at det legges mindre vekt på forhold som kan regnes som kjønnsbasert forfølgelse i tilfeller der informasjonen ikke legges frem med en gang. Flertallet viser til at svært mange opplever forhold som kan tilskrives kjønnsbasert forfølgelse som svært nedverdiggende. Det er derfor etter flertallets oppfatning forståelig at denne type informasjon først fremkommer sent i asylprosessen.

Flertallet understreker at myndighetene må sikre kvinner som får opphold på slikt grunnlag, trygghet mot videre forfølgelser etter at de er kommet til landet.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, ber Regjeringen snarest utarbeide og legge fram forslag til tiltak for å beskytte personer som er utsatt for kjønnsbasert forfølgelse.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Kristelig Folkeparti viser til at Regjeringen aktivt arbeider for både å forhindre kjønnsbasert forfølgelse i Norge og for å tydeliggjøre at kjønnsbasert forfølgelse danner grunnlag for asyl i Norge. Disse medlemmer viser til at Regjeringen tidligere i år nedsatte en hurtigarbeidende arbeidsgruppe for å gjennomgå regelverk og praksis i saker som gjelder trusler og vold i familier der den som står bak handlingen ikke er norsk statsborger. Denne gruppen ble videre bedt om å komme med forslag til forbedringer av regelverket i den grad gruppen fant dette hensiktsmessig og nødvendig. Arbeidsgruppens rapport ble overlevert til Regjeringen den 17. mai 2002, og disse medlemmer viser til at Regjeringen har lagt fram sine forslag til tiltak på området.

5. § 21 ANNET LEDD - OVERFØRINGS- FLYKTNINGER

5.1 Sammendrag

Etter lovens § 22 treffer Utlendingsdirektoratet vedtak om innreisettillatelse for overføringsflyktninger. Disse kan også omfatte utlendinger som ikke antas å være flyktninger.

§ 21 annet ledd indikerer at spørsmålet om flyktningstatus avgjøres etter ankomst til Norge. Det synes imidlertid ønskelig å kunne ta endelig stilling til dette spørsmålet samtidig med vedtaket om innreisettillatelse. I høringsbrevet av 17. februar 2000 foreslo departementet derfor at § 21 annet ledd endres slik at spør-

målet om flyktningstatus kan avgjøres både før innreise og etter ankomst til Norge.

16 høringsinstanser har uttalt seg til forslaget, flere av disse går mot lovendringen.

Departementet bemerker at noen høringsinstanser har knyttet kommentarer til at det fremgår av høringsbrevet at det kan overføres utlendinger som ikke antas å være flyktninger, og mener at alle bør få flyktningstatus. Det følger imidlertid av utlendingsloven at det kan overføres utlendinger til Norge selv om de ikke er flyktninger, jf. lovens § 22 annet ledd.

Forslaget til lovendring foreslås opprettholdt. Det er satt frem for å effektivisere arbeidet med overføringsflyktninger, og vil være til gunst for flyktningen. Det vil være både tids- og ressursbesparende for direktoratet å fatte vedtak om status samtidig med vedtak om innreisettillatelse. Praksis i dag er at Utlendingsdirektoratet gir flyktningen innreisettillatelse, og deretter kommer flyktningen til Norge. Etter ankomst foretar politiet et intervju av flyktningen, og sender saken til Utlendingsdirektoratet for avgjørelse av status. Til slutt gir Utlendingsdirektoratet tillatelse til å oppholde seg og arbeide her, som hovedregel i form av asyl. Forslaget innebærer at saksbehandlingstiden kan bli vesentlig kortere dersom status innvilges samtidig med innreisettillatelse.

Endringen har utelukkende betydning for vedtakstidspunktet og vil verken innebære endringer når det gjelder hvem som gis flyktningstatus eller at overføringen til Norge vil ta lengre tid, slik enkelte er inne på. En avgjørelse om ikke å gi flyktningstatus vil kunne påklages på samme måte som i dag.

Selv om den store hovedregelen etter endringen antas å bli at statusspørsmålet avgjøres samtidig med at det gis innreisettillatelse, anser departementet det hensiktsmessig å formulere bestemmelsen slik at statusspørsmålet også kan avgjøres etter innreise.

5.2 Komiteens merknader

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti, vil presisere at de vurderingene som gjøres av UNHCR bygger på andre forutsetninger enn når norske myndigheter vurderer om en person er flyktning. Det avgjørende for UNHCR er at personer i flyktningleirer har et gjenbosettingsbehov uansett hva som er årsaken. Flertallet mener i utgangspunktet det er ønskelig at norske myndigheter har en felles forståelse med UNHCR hvem som er en flyktning. Dette gjelder uavhengig av om søkeren er spontan asylsøker eller overføringsflyktning. Flertallet støtter Regjeringens forslag.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet er av den oppfatning at UNHCRs avgjørelse om den enkeltes status som flyktning ikke skal overprøves av nor-

ske myndigheter. Når UNHCR først har lagt til grunn at et menneske er å betrakte som flyktning, er det urimelig at enkeltland i ettertid avhengig av egen lovgivning omdefinierer den enkeltes status. Disse medlemmer er imidlertid ikke av den oppfatning at kun de som UNHCR har gitt status som flyktning skal kunne vurderes overført til Norge. Det er i den anledning viktig at de ytterst få dette gjelder får innreisetillatelse og innvilges opphold på humanitært grunnlag, sikres klageadgang, rettshjelp og informasjon om adgangen til dette.

Etter disse medlemmers mening gis utlendingsmyndighetene med den foreslåtte lovendringen god mulighet for å få klarlegge forholdene knyttet til den enkelte søker i forkant av innreise til Norge. Det er derfor urimelig at usikkerheten om status skal påhvile den enkelte flyktning. Prinsippet må være at vedkommende får innvilget status som flyktning, dersom det var dette vedkommende var forespeilet av norske myndigheter.

Disse medlemmer fremmer derfor følgende forslag:

"§ 21 annet ledd annet punktum skal lyde:

Når dette avgjøres etter innreise, skal direktoratet i slike saker innvilge status som flyktning dersom søker hadde grunn til å regne med å bli behandlet som dette."

6. § 48 FØRSTE LEDD, § 50 FØRSTE OG TREDJE (TIDLIGERE ANNET) LEDD, § 51 FØRSTE LEDD, § 57 FØRSTE OG TREDJE LEDD OG § 58 FØRSTE OG TREDJE LEDD - ENDRINGER SOM FØLGE AV REVISJON AV EFTA-KONVENSJONEN

6.1 Sammendrag

Konvensjonen om opprettelse av Det europeiske frihandelsforbund (EFTA) av 4. januar 1960 (EFTA-konvensjonen) er blitt revidert. Den reviderte EFTA-konvensjonen er lagt frem for Stortinget i St.prp. nr. 10 (2001-2002).

Den reviderte EFTA-konvensjonen innebærer at EFTA-borgere skal gis samme behandling av norske myndigheter som EØS-borgere med hensyn til fri bevegelse av personer. Dette gjør det nødvendig å endre utlendingsloven. I praksis vil endringene først og fremst få betydning i forhold til sveitsiske borgere, da Island og Liechtenstein allerede deltar i EØS-samarbeidet.

I høringsbrev av 16. oktober 2001 foreslo departementet en rekke endringer i utlendingsloven slik at de særlige reglene for utlendinger som omfattes av EØS-avtalen, også kommer til anvendelse på utlendinger som omfattes av EFTA-konvensjonen.

Endringene gjelder § 48 første ledd, § 50 første, annet og tredje (tidligere annet) ledd, § 51 første ledd,

§ 57 første og tredje ledd og § 58 første og tredje ledd. Forslaget innebærer at utlendinger som omfattes av EFTA-konvensjonen gis samme rettigheter etter utlendingsloven som utlendinger som omfattes av EØS-avtalen.

6.2 Komiteens merknader

Komiteen har ingen merknader og slutter seg til Regjeringens lovforslag.

7. § 50 ANNET LEDD - TJENESTEYTING PÅ TVERS AV GRENSEN

7.1 Sammendrag

På ett punkt er den reviderte EFTA-konvensjonen mer omfattende enn gjeldende EØS-regler. I medhold av konvensjonens artikkel 20, jf. vedlegg K, se Tillegg 1 artikkel 16 bokstav b punkt ii, skal personer uavhengig av nasjonalitet kunne yte tjenester på tvers av grensene i inntil 90 arbeidsdager pr. kalenderår.

Reglene om tjenesteyting på tvers av grensene skiller seg ut fra de generelle reglene om personbevegelse ved at det ikke kan kreves arbeids- eller oppholdstillatelse av personer som yter slike tjenester, jf. Tillegg 1 artikkel 19. Videre gjelder bestemmelsen ikke bare medlemsstatenes borgere, men også tredjelandsborgere såfremt disse er ansatt hos en tjenesteyter og integrert i en medlemsstats arbeidsmarked. Bestemmelsen griper på den annen side ikke inn i en medlemsstats innreiseregler. Regler om blant annet gyldige reisedokumenter, herunder visum, berøres således ikke av denne bestemmelsen i EFTA-konvensjonen. Det er i forhold til tredjelandsborgere at bestemmelsen vil kunne ha en praktisk betydning, da medlemsstatenes egne borgere dekkes av andre og gunstigere bestemmelser.

Departementet opprettholder forslaget i høringsbrev av 16. oktober 2001 der departementet foreslo at det ble føyet til et nytt ledd etter § 50 første ledd.

7.2 Komiteens merknader

Komiteen har ingen merknader og slutter seg til Regjeringens lovforslag.

8. ADMINISTRATIVE OG ØKONOMISKE KONSEKVENSER

8.1 Sammendrag

Forslaget til endring av § 11 tredje ledd innebærer at ordlyden presiseres slik at den klart gir uttrykk for den tolkning av bestemmelsen som hittil er lagt til grunn. Endringen innebærer således ingen endringer i praktiseringen av regelverket, og antas ikke å få nevneverdige administrative eller økonomiske konsekvenser.

Forslaget til § 16 første ledd nytt annet punktum innebærer at man får en hjemmel til å gi forskriftsbestemmelser om vilkårene for å anses som flyktning. Forslaget medfører i seg selv ingen økonomiske eller administrative konsekvenser. Departementet arbeider imidlertid med å utforme forskriftsbestemmelser til § 16, og en mulig konsekvens av forskriftsbestemmelser på dette området er at flere enn i dag vil få asyl.

Departementet vil komme tilbake til konsekvensene ved forskriftsregulering på dette området i forbindelse med utarbeiding av forskriftsbestemmelser til § 16.

Forslaget til endring av § 21 annet ledd innebærer at Utlendingsdirektoratet kan fatte vedtak om hvilken status overføringsflyktningen skal ha samtidig som det fatter vedtak om innreisestillatelse. Dette vil virke tidsbesparende for direktoratet.

Forslaget til endring av §§ 48 første ledd, 50 første og tredje (tidligere annet) ledd, 51 første ledd, 57 første og tredje ledd og 58 første og tredje ledd, vil få praktisk virkning hovedsakelig for sveitsiske statsborgere. De administrative og økonomiske konsekvensene for utlendingsmyndighetene vil dermed trolig være små.

Forslaget til § 50 annet ledd omhandler tjenesteyting på tvers av grensen i inntil 90 dager og gjelder primært tredjelandsborgere. Dette forslaget vil trolig heller ikke medføre konsekvenser av betydning. Den manglende geografiske nærhet vil gjøre ordningen lite praktisk i forhold til Island, Sveits og Liechtenstein.

8.2 Komiteens merknader

Komiteen har ingen merknader.

9. PRAKSIS VED BEHANDLING AV SØKNADER OM BOSETTINGSTILLATELSE

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, mener det er behov for en klargjøring av regelverket for bosetting. I svar på skriftlig spørsmål nr. 141 (2001-2002) sies det fra kommunalministeren bl.a. følgende:

"Bosettingstillatelse gir som et utgangspunkt rett til varig opphold i landet og en generell adgang til å ta arbeid eller drive selvstendig næringsvirksomhet her. En utlending har som hovedregel rett til bosettingstillatelse når vedkommende i de siste tre årene har oppholdt seg sammenhengende i riket med en oppholds- eller arbeidstillatelse. Kravet om sammenhengende

opphold vil si at utlendingen ikke kan oppholde seg utenfor riket i mer enn syv måneder til sammen i løpet av denne perioden. Regelverket i dag har ingen generell suspensjonshjemmel fra denne hovedregelen. Utlendingsforskriften § 45 er likevel en kan-regel som gir anledning til å gi bosettingstillatelse når bestemte forutsetninger er oppfylt, blant annet når utlendingen i minst ett år har hatt tillatelse som kan danne grunnlag for bosettingstillatelse og det foreligger særlig sterke rimelighetsgrunner."

Flertallet ønsker å opprettholde selve loven uendret. Det er behov for klare regler for å hindre ren spekulativ bosetting i Norge. Flertallet viser til eksempel der personer som har et internasjonalt yrke og sterke familieband til Norge får avslag på søknad om bosettingstillatelse og henvises til søknad om oppholdstillatelse. Flertallet mener således det er behov for klarere forskrifter for å sikre en oppmykning av praksis ved behandling av enkelte søknader om bosettingstillatelse.

Flertallet fremmer følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen om å klargjøre praksisen i bosettingssaker ved forskrift som presiserer hva som kan regnes som rimelighetsgrunner."

Komiteens medlemmer fra Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti har merket seg at lovutvalget vil vurdere regelverket for bosettingstillatelse nærmere og er positive til dette.

10. FORSLAG FRA MINDRETALL

Forslag fra Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet:

Forslag 1

§ 21 annet ledd annet punktum skal lyde:

Når dette avgjøres etter innreise, skal direktoratet i slike saker innvilge status som flyktning dersom søker hadde grunn til å regne med å bli behandlet som dette.

Forslag fra Fremskrittspartiet:

Forslag 2

Stortinget ber Regjeringen arbeide for at man i FN starter arbeidet med en revisjon og fornying av flyktningkonvensjonen.

11. KOMITEENS TILRÅDING

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

vedtak:

A.

Vedtak til lov

om endringer i utlendingsloven

I

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

§ 11 tredje ledd skal lyde:

Utlending som søker om fornyelse av arbeidstillatelse eller oppholdstillatelse som kan fornyes, kan få fortsatt opphold på samme vilkår inntil søknaden er avgjort og har rett til dette dersom utlendingen søker senest en måned før tillatelsen utløper.

§ 16 første ledd nytt annet punktum skal lyde:

Kongen kan ved forskrift gi utfyllende regler om vilkårene for å anses som flyktning.

§ 21 annet ledd skal lyde:

Utlendingsdirektoratet avgjør også om den som gis innreisestillatelse som overføringsflyktning, jfr. § 22, skal gis status som flyktning. Når dette avgjøres etter innreise, skal direktoratet legge tilbørlig vekt på om søkeren hadde grunn til å regne med å bli behandlet som flyktning.

§ 48 første ledd annet punktum skal lyde:

For utlending som omfattes av EØS-avtalen eller EFTA-konvensjonen, er det gitt særlige regler i kapittel 8.

Overskriften til kapittel 8 skal lyde:

Kapittel 8. Særlige regler for utlendinger som omfattes av Avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS-avtalen) og Konvensjon om opprettelse av Det europeiske Frihandelsforbund (EFTA-konvensjonen)

§ 50 første til tredje ledd skal lyde:

Utlending som omfattes av EØS-avtalen eller EFTA-konvensjonen, kan uten tillatelse reise inn i riket og ta opphold eller arbeid her i inntil tre måneder, eller inntil seks måneder dersom utlendingen er arbeidssøkende. Opphold i annet nordisk land kommer ikke til fradrag ved beregning av oppholdstiden.

Utlending som nevnt i EFTA-konvensjonen vedlegg K, jf. Tillegg 1 artikkel 16 (b)(ii) kan uten tillatelse reise inn i riket og yte tjenester i inntil 90 arbeidsdager pr. kalenderår.

Utlending som omfattes av EØS-avtalen eller EFTA-konvensjonen og som tar opphold eller arbeid i riket utover tidsperiodene nevnt i første ledd, må ha oppholdstillatelse. Utlending som nevnt i annet ledd som yter tjenester utover 90 arbeidsdager pr. kalenderår, må ha arbeidstillatelse etter bestemmelsene i kapittel 2. Kongen kan ved forskrift fastsette unntak fra kravet om oppholdstillatelse og gi regler om plikt til å gi melding til myndighetene.

Nåværende tredje og fjerde ledd blir fjerde og nytt femte ledd.

§ 51 første ledd skal lyde:

Utlending som omfattes av EØS-avtalen eller EFTA-konvensjonen med unntak av utlending som nevnt i § 50 annet ledd, har etter søknad rett til oppholdstillatelse dersom reisedokumentet søkeren er innreist på legges frem, og det dokumenteres at søkeren

- er arbeidstaker som er omfattet av lov 27. november 1992 nr. 112 om gjennomføring i norsk rett av EØS-avtalens vedlegg V punkt 2 (rådsforordning (EØF) nr. 1612/68) om fri bevegelighet for arbeidstakere m v innenfor EØS,
- skal drive ervervsvirksomhet eller skal være yter eller mottaker av tjenester i riket,
- oppebærer tilstrekkelige faste periodiske ytelser eller har tilstrekkelige egne midler, og søkeren omfattes av en sykeforsikring som dekker alle risikoer under oppholdet i Norge, eller
- er utdanningsøkende og opptatt ved en godkjent utdanningsinstitusjon. Det er et vilkår at formålet med oppholdet hovedsakelig er å gjennomføre en yrkesrettet utdanning, at søkerens underhold er sikret og at søkeren avgir en erklæring om det, og at søkeren er omfattet av en sykeforsikring som dekker alle risikoer under oppholdet i Norge.

§ 57 første ledd første punktum skal lyde:

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

§ 57 tredje ledd skal lyde:

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

dighet til politimesteren eller den politimesteren be-
myndiger.

§ 58 første ledd skal lyde:

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

§ 58 tredje ledd skal lyde:

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

II

Loven trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer.
Kongen kan bestemme at de enkelte bestemmelsene i
loven trer i kraft til forskjellig tid.

B.

Stortinget ber Regjeringen om å klargjøre praksi-
sen i bosettingssaker ved forskrift som presiserer hva
som kan regnes som rimelighetsgrunner.

Oslo, i kommunalkomiteen, den 30 .mai 2002

Magnhild Meltveit Kleppa
leder

Heikki Holmås
ordfører

Hans Kristian Hogsnes
sekretær