

Innst. S. nr. 130.

(1998-99)

Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen vedrørende Justisdepartementets praktisering når det gjelder arbeids- og oppholdstillatelser.

Til Stortinget.

Innledning

Kontroll- og konstitusjonskomiteen vedtok i møtet 26. november 1998 å igangsette forberedelser i en egen sak til Stortinget, jf. Stortingets forretningsorden § 12 pkt. 8 siste ledd vedrørende Justisdepartementets praktisering når det gjelder arbeids- og oppholdstillatelser. Bakgrunnen var justisminister Aud-Inger Aures svar på et spørretimespørsmål fra Ane Sofie Tømmerås (A) den 28. oktober 1998 til statsråden vedrørende en artikkel i Dagbladet 28. oktober 1998 hvor det påstås at to peruanske kvinner har fått arbeids- og oppholdstillatelse til tross for manglende lovhjemmel for slik tillatelse.

Sammendrag

Med bakgrunn i at statsråden i sitt svar til Stortinget bl.a. viste til utlendingsloven § 8 andre ledd som hjemmelsgrunnlag besluttet komiteen 29. oktober 1998 å rette en henvendelse til justisministeren. Komiteen ba her om en redegjørelse for praksis for skjønnsutøvelse i tilknytning til andre ledd i lovens § 8. Samtidig ba komiteen redegjort for hvorvidt beslutningen om arbeids- og oppholdstillatelse hjemles i de forskrifter som er utarbeidet til støtte for lovens § 8, og for hvilke konsekvenser nevnte beslutning har for behandling av søknader om arbeids- og oppholdstillatelser generelt. (Vedlegg 1.)

I sitt svarbrev av 11. november 1998 til komiteen redegjør justisministeren nærmere for: *Praksis for skjønnsutøvelsen etter utlendingsloven § 8 annet ledd, Hjemmelsspørsmålet og Konsekvenser.*

Til punktet vedrørende "Praksis for skjønnsutøvelsen etter utlendingsloven § 8 annet ledd" opplyser statsråden at det etter praksis er visse typer hovedhensyn som i særlig grad gjør seg gjeldende i vurderingen: *Beskyttelsesrelaterte forhold, Helsemessig forhold, Hensynet til mindreårige, Søkerens tilknytning til Norge samt Andre tilfeller.* Statsråden opplyser at det

ikke tidligere er innvilget tillatelser for den type arbeid som er aktuelt i saken med de to kvinnene fra Peru.

Til punkt 2. "Hjemmelsspørsmålet" viser statsråden til sitt svar i spørretimen 28. oktober 1998 hvor hun bl.a. presiserte at en oppmyking på dette området selv sagt vil gjelde alle tilsvarende søknader, ikke bare de to som nå er innvilget, og at spørsmålet om en oppmyking av dagens regelverk når det gjelder midlertidig arbeidstillatelse til arbeidstakere som kommer utenfra EØS-området, sto på departementets agenda da søknaden fra de to peruanske barnepikene kom. Statsråden viser videre til at bestemmelsen i utlendingsloven § 5 annet ledd gir Kongen kompetanse til å gi forskrift om regulering av innvandringen og at det ikke er tvilsomt at regjeringen i medhold av denne bestemmelsen har kompetanse til å utvide de mer spesifikke rettighetsbestemmelsene i forskriftens §§ 3 til 5 til også å omfatte den type arbeid det her snakkes om.

Statsråden uttaler videre:

"De to tillatelsene ble som påpekt gitt med hjemmel i den skjønsmessige bestemmelsen i lovens § 8 annet ledd, jf forskriftens § 21 tredje ledd. Verken denne eller øvrige forskriftsbestemmelser gitt med hjemmel i lovens § 8 annet ledd inneholder noen nærmere utdyping av kriteriet "sterke menneskelige hensyn". Tolkningsspørsmålet i relasjon til forskriften faller følgelig sammen med selve lovtolkningsspørsmålet.

Jeg legger til grunn at kriteriet "sterke menneskelige hensyn" i likhet med kriteriet "særlig tilknytning til riket" innebærer visse skranker for vedtakskompetansen. Utlendingslovens formål og system tilsier at utlendingsmyndighetene i størst mulig grad må basere seg på de forskriftsfestede rettighetsbestemmelsene som er gitt i medhold av lovens § 5 annet ledd. Et hovedhensyn bak utlendingsloven av 1988 var å styrke utlendingenes rettssikkerhet ved å gi et rettskrav på oppholds- eller arbeidstillatelse dersom nærmere fastsatte vilkår var oppfylt. Som påpekt i lovens forarbeider, har bestemmelsen i § 8 annet ledd karakter av å være en "sikkerhetsventil". I asylsaker, der bestemmelsen oftest anvendes, foreligger som regel den type hovedhensyn som er omtalt under pkt. 1, forhold som er av

en slik karakter at de ikke egner seg for nærmere detaljregulering. Gjelder det derimot, som i dette tilfellet, andre sakstyper enn asylsaker, må bestemmelsen i § 8 annet ledd anvendes med varsomhet. De ytre rammer for lovuttrykket er det imidlertid vanskelig å fastlegge med sikkerhet, og det må legges til grunn at bestemmelsen gir atskillig spillerom for skjønnsutøvelse, også i andre saker enn asylsaker.

Regjeringen har vært innstilt på å legge forholdene til rette for tverrkulturell/tospråklig oppdragelse.

Jeg fant derfor etter ren totalvurdering - selv om det var grunnlag for tvil - at § 8 annet ledd ga tilstrekkelig hjemmel for vedtaket."

Når det gjelder spørsmålet vedrørende Konsekvenser uttaler statsråden følgende:

"Utlendingsloven § 5 annet ledd gir Kongen myndighet til å gi nærmere detaljbestemmelser i forskrift innenfor rammen av de retningslinjer Stortinget har fastlagt i medhold av utlendingsloven. Innenfor denne rammen er det opp til regjeringen å avgjøre hvilke grupper man ønsker å prioritere.

Departementet har som følge av de nevnte tillatelser, satt i gang et arbeid som tar sikte på å få inn et nytt arbeidstillatelsesgrunnlag for en konkret gruppe arbeidstagere - barnepiker. Rettstilstanden bør klarlegges i forskriftsform.

Regjeringen ønsker med dette bl.a. å bidra til å sikre barn i tospråklige familier en tverrkulturell og tospråklig oppdragelse.

Det vil her være grupper/familier som grenser opp mot disse hensyn og behov som det er naturlig å avklare en grense mot. Dette er en avgrensning som krever en nærmere avklaring, og som vil inngå i det arbeidet departementet nå har startet opp."

Komiteen kunne for sin del ikke se at statsråden, i sitt svarbrev, tilstrekkelig redegjorde for et konkret hjemmelsgrunnlag for innvilgning av arbeids- og oppholdstillatelse i nevnte sak, eller at det ut fra tidligere praksis kunne dokumenteres hjemmel for et slikt vedtak og tilskrev justisministeren nok en gang 17. november 1998.

Komiteen viste her til/understreket at omtalte arbeids- og oppholdstillatelse ikke kunne hjemles med bakgrunn i stortingsbehandlingen der det ikke er fremkommet noen ønsker om en slik utvidelse av praksis for arbeid av denne type. Komiteen viser til at Stortinget derimot har, gjennom behandlingen av Dokument nr. 8:78 (1996-97), jf. Innst. S. nr. 238 (1996-97), kategorisk avvist en slik utvidelse av praksis.

Komiteen hadde videre merket seg at statsråden i sitt svarbrev henviser til at det innenfor rammen av utlendingsloven § 5 annet ledd er gitt Kongen myndighet til å gi nærmere detaljbestemmelser i forskrift innenfor rammen av de retningslinjer Stortinget har fastsatt i medhold av utlendingsloven. Det vises videre i komiteens brev til statsrådets svar om at det innenfor denne rammen er opp til Regjeringen å avgjøre hvilke grupper man ønsker å prioritere, samt at Regjeringen nå har igangsatt et arbeid som tar konkret sikte på, i forskriftsform, å gi et nytt arbeidstillatelsesgrunnlag for arbeidsgruppen/barnepiker, bl.a. med sikte på å sikre barn i

tospråklige familier tverrkulturell og tospråklig oppdragelse.

Komiteen understreket i denne sammenheng at:

"--- denne hjemmel ikke synes å fremgå av Stortingets behandling av Ot.prp. nr. 46 (1986-87) jf. Innst. O. nr. 92 (1987-88), om lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her. Den praksis som departementet legger opp til i denne saken synes derfor ikke å inneha rettsgrunnlag, verken i forarbeidene til loven eller med bakgrunn i Stortingets behandling av loven.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen er av den oppfatning at vesentlige endringer av innvandringspolitikken skal behandles av Stortinget på prinsipiell grunnlag, før denne type forskriftsendringer eventuelt foretas, jf. Ot.prp. nr. 46 (1986-87) og justiskomiteens merknader i Innst. O. nr. 92 (1987-88), samt kommunalkomiteens merknader og mindretallsforslag i Dok. 8:78 (1996-97) jf. Innst. S. nr. 238 (1996-97)."

Komiteen ba på denne bakgrunn om å få redegjort hvorvidt Regjeringen har vurdert å fremlegge spørsmålet for Stortinget til prinsipiell behandling. Videre ba komiteen om å få redegjort om den praksis som er lagt til grunn i den aktuelle saken vil danne presedens for andre saker av samme kategori, før eventuell behandling av forskriftsendringer i regjering og Storting. (Jf. Vedlegg 3.)

Justisminister Aud-Inger Aure uttaler bl.a. følgende i sitt svarbrev av 24. november 1998 til komiteen :

"--- er det vanskelig å fastlegge de ytre rammer for utlendingsloven § 8 annet ledd med sikkerhet. Når det gjelder denne lovbestemmelsen - som henviser til allmennmenneskelige vurderinger - må det legges til grunn at den gir et vidt spillerom for skjønnsutøvelse. Dette er også understreket i forarbeidene til utlendingsloven § 8, Ot.prp. nr. 46, (1986-87) side 194:

På denne bakgrunn fant jeg - om enn under tvil - at det forelå tilstrekkelig hjemmel for vedtaket. Når det gjelder spørsmålet om presedens i forhold til andre saker av samme kategori, viser jeg også til mitt tidligere svar til komiteen. Det er et grunnleggende prinsipp at like saker skal behandles likt.

Tatt i betraktning den tvil som kan foreligge med hensyn til lovgrunnlaget - og de oppfatninger som kommer til uttrykk i brevet fra kontroll- og konstitusjonskomiteen - er jeg innstilt på å stille eventuelle nye saker i bero inntil arbeidet med den nye forskriften er avsluttet. Det kan opplyses at det for tiden ikke er tilsvarende saker til behandling i departementet."

Statsråden viser videre til at det etter utlendingsloven § 5 første ledd er Stortinget som godkjenner hovedprinsippene for regulering av innvandringen, mens Kongen gir forskrift om regulering av innvandringen, jf. annet ledd. I tillegg vises til at Fremmedlovutvalgets forslag (NOU 1983:47) til ny § 5 innebar at Stortinget skulle godkjenne prinsippene for regulering av innvandringen og de alminnelige forskrifter som ble gitt i medhold av loven. Særlig viktige endringer i forskrifter og retningslinjer skulle også forelegges Stortinget.

Statsråden viser til at Stortinget har, bl.a. gjennom behandlingen av stortingsmeldinger, fastlagt hovedprinsippene for innvandringsreguleringen. Når en for-

skriftsbestemmelse ligger innenfor de hovedretningslinjer som Stortinget har trukket opp, innebærer det at forskriften ikke må forelegges Stortinget. Heller ikke forskriftsendringer i medhold av den tidligere fremmedloven ble forelagt Stortinget.

Statsråden uttaler videre:

"Arbeidstillatelse til de to peruanske kvinnene ble gitt for ett år, med adgang til fornyelse. Bolig- og underholdskravet var oppfylt. Tillatelsene var knyttet til arbeidet hos familien Ugland og dannet ikke grunnlag for familiegjenforening eller bosettingstillatelse i Norge. Det var med andre ord ikke tillatelser som danner grunnlag for varig opphold i Norge. Den forskriften som er under utarbeidelsen vil bli basert på denne avgrensningen. Etter min oppfatning vil en forskrift som skal sikre barn i tospråklige familier en tværkulturell og tospråklig oppdragelse, hvor barna er sterkt knyttet til de aktuelle personer, ikke være av en slik art at den må forelegges Stortinget. Jeg viser igjen til at lignende forskriftsendringer, der nye grupper utlendinger er gitt rett til tidsbegrenset opphold i Norge på bestemte vilkår, har vært ansett for å ligge innenfor fullmakten i utlendingsloven § 5 annet ledd.

Forslaget i Dok 8:78 (1996-97), jf. Innst. S. nr. 238 (1996-97), omhandler en annen type arbeidsforhold enn det arbeidet det ble gitt tillatelse for i de to aktuelle sakene. Det gjaldt arbeid knyttet til den alminnelige husholdningen i et privat hjem, dvs. hushjelper og vaskehjelper. Tillatelsene som ble gitt til de to peruanske kvinnene, var basert på andre hensyn og formål, jf. ovenfor."

Avslutningsvis uttaler statsråden i sitt svarbrev til komiteen:

"--- vil det være nødvendig å foreta en nærmere avgrensning i den forskriften som er under utarbeidelse. Kommer det i denne forbindelse opp forhold som kan reise tvil om den konkrete detaljreguleringen ligger innenfor de hovedprinsipper Stortinget har trukket opp, herunder gjennom sin behandling av Dok 8:78 (1996-97), jf. Innst. S. nr. 238 og de typetilfeller som er omhandlet der, finner jeg det riktig å framlegge forskriften for Stortinget."

Brevet følger i sin helhet som vedlegg 4 til innstillingen.

Som et ledd i saksbehandlingen tilskrev komiteen justisministeren 8. desember 1998 for å få nærmere dokumentert hele saksgangen, herunder når søknad ble fremmet og til hvem. Samt når, hvordan og av hvem søknaden ble avslått/innvilget. I tillegg ønsket komiteen opplyst når søkerne ankom Norge. Komiteen ba videre om å få oversendt aktuelle forskrifter evt. rundskriv som kunne ha betydning for saken, jf. vedlegg 5. I departementets svarbrev av 14. desember 1998 redegjør statsråden nærmere for saksgangen, jf. vedlegg 6.

Komiteens merknader

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Inger Lise Husøy, Laila Kaland, Jørgen Kosmo og Gunnar Skaug, fra Fremskrittspartiet, Carl I. Hagen og Vidar Kleppe, fra Høyre, Svein Ludvigsen, og fra Sosialistisk Venstreparti,

Kristin Halvorsen, viser til korrespondanse mellom departementet og komiteen når det gjelder innvilgelse av arbeids- og oppholdstillatelse for to peruanske statsborgere, som skal praktisere som barnepiker hos en norsk familie.

Flertallet viser videre til at grunnlaget for at komiteen mht. Stortingets forretningsorden § 12 pkt. 8, har valgt å legge denne saken frem for Stortinget som egen sak, først og fremst er fordi den berører Justisdepartementets og justisministerens praksis i utøvelse av skjønn i tilknytning til utlendingsloven § 8 annet ledd vedrørende arbeids- og oppholdstillatelse for statsborgere utenfor EØS-området. Flertallet viser også til Stortingets tidligere behandling og vedtak på dette felt.

Flertallet konstaterer at departementet selv i brev av 11. og 24. november 1998 viser til at det ikke tidligere er innvilget tillatelser for den type arbeid som er aktuelt i saken med de to kvinnene fra Peru, og at det er grunnlag for tvil om utlendingsloven § 8 annet ledd gir tilstrekkelig hjemmel for vedtaket som er fattet av departementet i denne saken. Flertallet har videre merket seg at departementet begrunner sitt vedtak om oppholds- og arbeidstillatelse for de to peruanske kvinnene med hjemmel i den skjønnsmessige bestemmelsen i lovens § 8 annet ledd, jf. forskriftenes § 21 tredje ledd, som gir grunnlag for arbeids- og oppholdstillatelse hvis "sterke menneskelige hensyn" taler for dette.

Flertallet har videre merket seg at søknadene har blitt avslått av Utlendingsdirektoratet (UDI), og at direktoratet etter gjennomgangen av klagen opprettholdt sitt avslag. Av innlegg i aviser, bl.a. i Dagbladet 15. oktober 1998, fremgår det at Utlendingsdirektoratet avslø søknadene med den begrunnelse at det ikke var hjemmel for å innvilge slike søknader. Utlendingsdirektoratet har videre fremholdt at slik hjemmel må gis i forskrift dersom en ønsker en utvidet praksis på dette området.

Flertallets gjennomgang av Stortingets tidligere behandlinger, utlendingslovens forarbeider, utlendingsloven, forskrifter samt kommentarutgave til loven viser at det ikke på noe tidspunkt fremgår eller sannsynliggjør at lovens § 8 annet ledd gir hjemmel for arbeids- og oppholdstillatelse på dette grunnlag. Flertallet viser til tidligere praksis der "sterke menneskelige hensyn" uten unntak har vært brukt som en sikkerhetsventil for å gi opphold til personer som har vært i en svært vanskelig situasjon, men ikke oppfyller de generelle vilkår for opphold.

Et annet flertall, alle unntatt medlemmene fra Kristelig Folkeparti og Sosialistisk Venstreparti, mener at skjønnsutøvelse etter denne paragraf skal utelukke brukes for å avhjelpe en vanskelig situasjon for utlendinger, og ikke for å tilfredsstille et behov hos norske arbeidsgivere. Justisministerens fortolkning og bruk av skjønn etter denne paragraf kan etter komiteens mening ikke danne grunnlag for fremtidig praksis.

Dersom Regjeringen ønsker å åpne for en ny praksis som åpner for arbeids- og oppholdstillatelse for arbeid

i hjemmet, så er dette flertallet innforstått med at utlendingsloven § 5 annet ledd gir Kongen myndighet til å gi nærmere detaljbestemmelser i forskrift innenfor rammen av de retningslinjer Stortinget har fastsatt i medhold av utlendingsloven. Dette flertallet er imidlertid av den klare oppfatning at med bakgrunn i tidligere stortingsbehandlinger kan Regjeringen ikke alene avgjøre å åpne for arbeids- og oppholdstillatelse for nevnte kategori, uten at det er foretatt en politisk debatt i Stortinget om det er grunnlag for utvidelser av gjeldende regelverk for å gi arbeids- og oppholdstillatelse til arbeidstakere utenfor EØS-området. For den kategorien det her er tale om, arbeid i private hjem, har det ikke vært grunnlag for dette frem til nå, tvert imot.

Dette flertallet viser til at Stortingets behandling av Dokument nr. 8:78 (1996-97), jf. Innst. S. nr. 238 (1996-97), om å endre dagens regelverk slik at det åpnes for å gi midlertidig arbeidstillatelse til utenlandske arbeidstakere som ønsker å arbeide i private hjem på midlertidig basis. Dette flertallet viser til at flertallet, i sine merknader på dette tidspunkt, kategorisk slo fast at *husarbeid ikke er et arbeid som kvalifiserer til arbeidstillatelse*. Det er dette flertallets klare oppfatning at arbeidstakerkategorien barnepiker må defineres innenfor kategorien arbeid i hjemmet. Hvorvidt barnepiker for fremtiden skal gis en særskilt definisjon må dette presiseres i forskrift.

Videre vil dette flertallet vise til at det i forbindelse med behandlingen av forslag oversendt Regjeringen uten realitetsforklaring, ble henstilt til Regjeringen (Jagland) å vurdere om det i dag er for streng praksis når det gjelder å gi midlertidig arbeidstillatelse til utenlandske arbeidstakere fra land utenfor EØS-området. Det fremkom i Regjeringens svar til Stortinget i Dokument 7A (1997-98), jf. Innst. S. nr. 20 (1997-98), at det var uaktuelt med en ny vurdering av praksis på dette området. Ved behandlingen av dette dokumentet i Stortinget den 28. november 1997 fremgår det at ingen reiste spørsmål om konklusjonen, selv om denne konklusjon kom fra en tidligere regjering. Med bl.a. denne behandlingsbakgrunn i Stortinget er det dette flertallets oppfatning at Justisdepartementet bør legge frem spørsmålet om en slik utvidelse av praksis for prinsipiell behandling i Stortinget, før Regjeringen eventuelt endrer forskriften.

Etter dette flertallets oppfatning har Regjeringen hatt flere muligheter for å høre Stortingets prinsipielle holdning til spørsmålet, senest ved fremleggelse av forslag til endring i utlendingsloven, jf. Ot.prp. nr. 17 (1998-99). Etter dette flertallets vurdering tyder dette på at Regjeringen har til hensikt å iverksette denne forskriftsendring uten forutgående prinsipiell avklaring i Stortinget. Dette flertallet vil for sin del ikke ta stilling til om praksis på dette området bør endres. Dette bør avklares etter en prinsipiell behandling i Stortinget etter innstilling fra de komiteer som har denne politikktutforming som arbeidsområde.

Komiteens medlemmer fra Kristelig Folkeparti, Odd Holten og Kari Økland, og fra Sosialistisk Venstreparti, Kristin Halvorsen, mener at det godt kan tenkes situasjoner der det er rimelig at "sterke menneskelige hensyn" ikke først og fremst knytter seg til den det søkes arbeids- og oppholdstillatelse for, men til de som ønsker å ansette personer fra utenfor EØS-området, og at slike "sterke menneskelige hensyn" for eksempel kan være knyttet til omsorg for barn. Disse medlemmer er derfor uenig med flertallets innskrenkende tolkning av rammen for skjønnsutøvelse.

Disse medlemmer er ikke enig i at det nødvendigvis er likhetstegn mellom pass av barn og annet omsorgsarbeid, og husarbeid. Disse medlemmer er derfor uenig med flertallet i henvisningen til Stortingets behandling av Dokument nr. 8:78 (1996-97), og kan ikke se at Stortinget tidligere har hatt en klar oppfatning av hva som burde være praksis når det gjelder arbeids- og oppholdstillatelse for barnepiker.

Disse medlemmer mener imidlertid at det innenfor dagens lovverk og tidligere behandling i Stortinget ligger en mulighet for å praktisere skjønn i saker om arbeids- og oppholdstillatelse mer liberalt enn i dag, og uten å måtte gå vegen om en forutgående behandling i Stortinget.

Komiteens medlemmer fra Kristelig Folkeparti gikk imot å ta opp Justisdepartementets praktisering når det gjelder arbeids- og oppholdstillatelse som egen sak.

Disse medlemmer viser til at utlendingsloven § 8 andre ledd er en skjønnsmessig bestemmelse av generell karakter.

Disse medlemmer viser til at justisministeren har gitt utførlig rede for sine vurderinger i brev av 11. og 24. november 1998, og støtter departementets vurderinger om at § 8 andre ledd gir tilstrekkelig hjemmel for vedtaket om å gi arbeids- og oppholdstillatelse til to kvinner fra Peru.

Om det ikke skulle finnes tilsvarende eksempler i tidligere praksis, hvor det er gitt arbeids- og oppholdstillatelse med hjemmel i § 8 andre ledd innebærer ikke det at det ikke er hjemmel for en slik tolkning.

Disse medlemmer vil understreke at arbeids- og oppholdstillatelsen ble gitt av hensyn til barna. Barna skal få en tverrkulturell og tospråklig oppdragelse, og er sterkt knyttet til de aktuelle personer.

Disse medlemmer viser til at utlendingsloven § 5 andre ledd gir Kongen kompetanse til å gi forskrift om regulering av innvandringen. Disse medlemmer mener det ikke kan være tvil om at Regjeringen i medhold av denne bestemmelsen har anledning til å utvide de mer spesifikke rettighetsbestemmelsene i forskriftenes §§ 3-5 til også å omfatte arbeid som barnepiker.

Disse medlemmer viser til at Innst. S. nr. 238 (1996-97) omhandlet husarbeid, hagearbeid eller ytre/

indre vedlikehold. Disse medlemmer er av den oppfatning at arbeidet som barnepiker ikke går inn under definisjonen husarbeid.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti mener at denne saken først og fremst har fått oppmerksomhet på bakgrunn av sakens historie, UDIs avslag og kontakten mellom representanter for justisministerens parti og søkeren. Fordi det er første gang det innvilges en arbeids- og oppholdstillatelse for barnepiker, og fordi Justisdepartementet i denne saken endrer praksis, kan det skapes et inntrykk av at kontakter med et regjeringsparti og generell status i samfunnet gir grunnlag for forskjellsbehandling. Dette forsterkes av at det i denne saken, etter dette medlemets syn, ikke i tilstrekkelig grad er sannsynlig-

gjort at familien som har ansatt barnepikene, eller barna selv, har spesielle behov som *kun* kan dekkes av de to barnepikene det her er snakk om.

Dette medlem viser til sine merknader og foreslår at saken vedlegges protokollen.

Komiteens tilråding

Komiteen viser sine merkander og rår Stortinget til å gjøre slikt

vedtak:

Innst. S. nr. 130 (1998-99) - vedrørende Justisdepartementets praktisering når det gjelder arbeids- og oppholdstillatelser - vedlegges protokollen.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 23. mars 1999.

Jørgen Kosmo,
leder og ordfører.

Svein Ludvigsen,
sekretær.

Vedlegg 1**Brev fra Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité til justisminister Aud-Inger Aure, datert 29. oktober 1998.****Vedrørende Justisdepartementets praksis vedrørende arbeids- og oppholdstillatelse**

Kontroll- og konstitusjonskomiteen viser til den senere tids presseoppslag vedrørende Justisdepartementets praksis når det gjelder arbeids- og oppholdstillatelse. Komiteen viser spesielt til avisoppslag vedrørende søknad fra familien Johan Benad Ugland i Grimstad om oppholds- og arbeidstillatelse for to kvinner fra Peru.

Komiteen har merket seg statsrådets svar i spørretimen 28. oktober 1998 der det vises til Utlendingslovens § 8, 2. ledd som hjemmelsgrunnlag.

Komiteen ber om en redegjørelse for praksis for skjønnsutøvelse i tilknytning til 2. ledd i lovens § 8. Samtidig ber en redegjort for hvorvidt beslutningen om arbeids- og oppholdstillatelse hjemles i de forskrifter som er utarbeidet til støtte for lovens § 8.

Komiteen ber videre om en redegjørelse for hvilke konsekvenser nevnte beslutning har for behandling av søknader om arbeids- og oppholdstillatelser generelt.

Vedlegg 2**Brev fra justisminister Aud-Inger Aure til Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité, datert 11. november 1998.****Justisdepartementets praksis vedrørende arbeids- og oppholdstillatelse**

Jeg viser til brev av 29.10.98 der komiteen ber om en redegjørelse på følgende tre punkter:

1. Praksis for skjønnsutøvelsen etter utlendingsloven § 8 annet ledd

Bestemmelsen i utlendingsloven § 8 annet ledd lyder:

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

Utfyllende bestemmelser er gitt i utlendingsforskriften §§ 21, 21 a og 24. Det er bestemmelsen i § 21 tredje ledd første alternativ ("sterke menneskelige hensyn") som ligger til grunn for vedtaket om å innvilge arbeidstillatelse tilde to peruanske kvinnene.

Bestemmelsen i lovens § 8 annet ledd har i praksis hatt sin hovedanvendelse i asylsaker, der myndighetene i henhold til lovens § 15 annet ledd er forpliktet til, av eget tiltak, å vurdere hvorvidt den skal anvendes dersom vilkårene for asyl ikke er oppfylt. Det understrekes imidlertid at bestemmelsen er av generell karakter. Også i andre utlendingssaker enn asylsaker blir påberopte velferdsgrunner vurdert som mulig oppholdsgrunnlag selv om lovhjemmelen (§ 8 annet ledd) ikke er uttrykkelig påberopt. Ser man bort fra saker etter familiegjenforeningsbestemmelsene i forskriftens § 24 knytter den foreliggende praksis seg i all hovedsak til asylsaker der søkeren befinner seg i Norge når søknaden behandles.

Etter praksis er det en rekke forskjellige typer av velferdsgrunner som tillegges vekt ved vurderingen av hvorvidt "sterke menneskelige hensyn" kan anses å foreligge, kf. nedenfor. Det er viktig å understreke at avgjørelsen om å innvilge tillatelse fattes på grunnlag av en helhetsvurdering av alle sakens sider. Flere ulike typer velferdsgrunner vil ofte foreligge i samme sak, forhold som ikke enkeltvis men *samlet sett* blir utslagsgivende for en eventuell innvilgelse av oppholds- og arbeidstillatelse. De forhold som taler for en innvilgelse veies opp mot innvandringspolitiske hensyn. Faktum varierer imidlertid fra sak til sak og noen konkret beskrivelse av hvordan de ulike hensynene etter gjeldende praksis veies mot hverandre lar seg vanskelig oppstille. Praksis viser imidlertid at tillatelser også gis i en rekke enkeltsaker fordi *en* type velferdsgrunn i tilstrekkelig grad er tilstede, kf. nedenfor.

Etter praksis er det visse typer hovedhensyn som i særlig grad gjør seg gjeldende i vurderingen:

Beskyttelsesrelaterte forhold

Når vilkårene for asyl ikke er oppfylt, blir tillatelse likevel gitt i medhold av § 8 annet ledd dersom søkeren har et reelt behov for beskyttelse. I henhold til norsk praksis returneres f.eks. ikke asylsøkere til krigs- og konfliktområder, uavhengig av hvorvidt den enkelte risikerer å bli utsatt for forfølgelse på politisk, religiøst eller lignende grunnlag.

Helsemessige forhold

Både fysiske og psykiske lidelser kan etter praksis gi grunnlag for tillatelser. Dersom en person lider av en *akutt og livstruende* sykdom, vil han eller hun ikke bli sendt ut av Norge. Etter forholdene kan slike tillatelser også bli gitt midlertidig, med sikte på å gi søkeren nød-

vendig medisinsk behandling i en kritisk periode. I noen tilfeller er tillatelse blitt gitt ved alvorlige, men mer *kroniske* sykdommer (f.eks. ved langt fremskreden aids og kreft).

De helsemessige forhold har normalt knyttet seg til søkeren selv. Det er imidlertid også eksempler på at tillatelser er gitt i tilfeller der herboende slektninger av søker har et spesielt behov for pleie og omsorg fra nærstående på grunn av alvorlig sykdom.

Hensynet til mindreårige

Ved behandling av enkeltsaker tillegges hensynet til barn betydelig vekt. Dette gjelder enten barnet ankommer alene eller sammen med foreldre eller andre familiemedlemmer. Etter gjeldende retningslinjer returneres f.eks. ikke enslige mindreårige asylsøkere til hjemlandet med mindre de der har foreldre eller andre omsorgspersoner de kan gjenforenes med. Såkalte "amnestier" og lignende ordninger som har vært brukt i bl.a. kirkeasylsammenheng er eksempler på at hensynet til barn er blitt tillagt stor vekt også i mer generelle sammenhenger.

Søkerens tilknytning til Norge

Etter § 8 annet ledd er det et selvstendig grunnlag for tillatelse dersom søkeren kan sies å ha en "særlig tilknytning til riket". Utover disse tilfellene vil søkerens tilknytning til Norge også bli tillagt vekt i en helhetsvurdering av hvorvidt "sterke menneskelige hensyn" foreligger. Generelt kan man si at det kreves noe mindre med hensyn til andre foreliggende velferdsgrunner dersom søkeren har etablert en tilknytning til Norge. Som et eksempel kan nevnes barnefamilier med et langvarig (men midlertidig) utdanningsopphold bak seg før asylsøknad fremmes. Tilknytning kan også foreligge ved at søkeren har et nært forhold til personer bosatt i Norge, selv om det ikke dreier seg om et så nært slektskapsforhold at dette i seg selv gir grunnlag for familiegjenforening etter forskriftens §§ 22, 23 eller 24 første ledd.

Andre tilfeller

De ovennevnte typetilfeller representerer hovedtyngden av saker der tillatelser er gitt i medhold av § 8 annet ledd. Bestemmelsen har imidlertid også vært benyttet i enkelte tilfeller der tilknytning eller andre velferdsgrunner ikke på samme måte kan sies å knytte seg til involverte enkeltpersoner. I disse tilfellene har man ansett den virksomheten som det er tale om å utøve under oppholdet i Norge som ønskelig, selv om denne ikke er dekket av noen av de mer spesifikke rettighetsbestemmelsene i forskriftens §§ 3-5. Som ledd i det utvidede kultursamarbeidet i Barentsregionen, jf. for øvrig St prp nr 74 (1992-93), ble det ved Utlendingsdirektoratets rundskriv av 21..05.93 åpnet for å gi arbeidstillatelse til russere bosatt i Barentsregionen for arbeid i forbindelse med arrangementer med karakter av kulturutveksling i de tre nordligste fylkene. Som slikt arbeid regnes bl.a. torghandel. Slike tillatelser har siden blitt gitt med hjemmel i utlendingsloven § 8 annet

ledd annet alternativ ("særlig tilknytning"). Under henvisning til § 8 annet ledd er det i enkelte tilfeller også gitt tillatelser knyttet til bl.a. misjonsvirksomhet i kombinasjon med kulturutveksling mellom urbefolkningsgrupper og virksomhet som vikarprest. Videre har man i noen tilfeller gitt tillatelse til opphold ved norsk folkehøgskole der søkeren har falt utenfor gjeldende forskriftsbestemmelser for opphold i utdanningsøyemed.

Det er ikke tidligere innvilget tillatelser for den type arbeid som er aktuelt i saken med de to kvinnene fra Peru.

2. Hjemmelsspørsmålet

Jeg finner innledningsvis grunn til å minne om mitt svar i spørretimen 28. oktober 1998. Jeg presiserte den gang at en oppmyking på dette området selvsagt vil gjelde alle tilsvarende søknader, ikke bare de to som nå er innvilget. Jeg opplyste videre at spørsmålet om en oppmyking av dagens regelverk når det gjelder midlertidig arbeidstillatelse til arbeidstakere som kommer utenfra EØS-området sto på departementets agenda da søknaden fra de to peruanske barnepikene kom. Bestemmelsen i utlendingsloven § 5 annet ledd gir Kongen kompetanse til å gi forskrift om regulering av innvandringen. Det er ikke tvilsomt at regjeringen i medhold av denne bestemmelsen har kompetanse til å utvide de mer spesifikke rettighetsbestemmelsene i forskriftens §§ 3 til 5 til også å omfatte den type arbeid vi her snakker om.

De to tillatelsene ble som påpekt gitt med hjemmel i den skjønsmessige bestemmelsen i lovens § 8 annet ledd, jf forskriftens § 21 tredje ledd. Verken denne eller øvrige forskriftsbestemmelser gitt med hjemmel i lovens § 8 annet ledd inneholder noen nærmere utdyping av kriteriet "sterke menneskelige hensyn". Tolkingssspørsmålet i relasjon til forskriften faller følgelig sammen med selve lovtolkingssspørsmålet.

Jeg legger til grunn at kriteriet "sterke menneskelige hensyn" i likhet med kriteriet "særlig tilknytning til riket" innebærer visse skranker for vedtakskompetansen. Utlendingslovens formål og system tilsier at utlendingsmyndighetene i størst mulig grad må basere seg på de forskriftsfestede rettighetsbestemmelsene som er gitt i medhold av lovens § 5 annet ledd. Et hovedhensyn bak utlendingsloven av 1988 var å styrke utlendingenes rettssikkerhet ved å gi et rettskrav på oppholds- eller arbeidstillatelse dersom nærmere fastsatte vilkår var oppfylt. Som påpekt i lovens forarbeider, har bestemmelsen i § 8 annet ledd karakter av å være en "sikkerhetsventil". I asylsaker, der bestemmelsen oftest anvendes, foreligger som regel den type hovedhensyn som er omtalt under pkt. 1, forhold som er av en slik karakter at de ikke egner seg for nærmere detaljregulering. Gjelder det derimot, som i dette tilfellet, andre sakstyper enn asylsaker, må bestemmelsen i § 8 annet ledd anvendes med varsomhet. De ytre rammer for lovuttrykket er det imidlertid vanskelig å fastlegge med sikkerhet, og det må legges til grunn at bestemmelsen gir atskillig spillerom for skjønnsutøvelse, også i andre saker enn asylsaker.

Regjeringen har vært innstilt på å legge forholdene til rette for tverrkulturell/tospråklig oppdragelse. Barna har peruansk mor og norsk far. De to kvinnene arbeider som barnepiker for to barn i alderen ett og et halvt år og seks år og har vært hos familien i henholdsvis to og fem år. De har en sterk tilknytning til barna. Foreldrene - som i yrkesutøvelsen er avhengig av å reise mye - anså det som avgjørende at barna hadde stabile omsorgspersoner som også ga barna mulighet til å opprettholde kontakt med det spanske språket og peruansk kultur. Jeg fant derfor etter en totalvurdering - selv om det var grunnlag for tvil - at § 8 annet ledd ga tilstrekkelig hjemmel for vedtaket.

3. Konsekvenser

Utlendingsloven § 5 annet ledd gir Kongen myndighet til å gi nærmere detaljbestemmelser i forskrift

innenfor rammen av de retningslinjer Stortinget har fastlagt i medhold av utlendingsloven. Innenfor denne rammen er det opptil regjeringen å avgjøre hvilke grupper man ønsker å prioritere.

Departementet har som følge av de nevnte tillatelser, satt i gang et arbeid som tar sikte på å få inn et nytt arbeidstillatelsesgrunnlag for en konkret gruppe arbeidstagerne - barnepiker. Rettstilstanden bør klarlegges i forskriftsform.

Regjeringen ønsker med dette bl.a. å bidra til å sikre barn i tospråklige familier en tverrkulturell og tospråklig oppdragelse.

Det vil her være grupper/familier som grenser opp mot disse hensyn og behov som det er naturlig å avklare en grense mot. Dette er en avgrensning som krever en nærmere avklaring, og som vil inngå i det arbeidet departementet nå har startet opp.

Vedlegg 3

Brev fra Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité til justisminister Aud-Inger Aure, datert 17. november 1998.

Vedrørende Justisdepartementets praksis vedrørende arbeids- og oppholdstillatelse

Kontroll- og konstitusjonskomiteen viser til brev av 29. oktober 1998 samt departementets redegjørelse i brev av 11. november 1998.

Komiteen viser til at det i statsrådens redegjørelse fremgår at det ikke tidligere er innvilget tillatelser for den type arbeid som er aktuelt i saken med de to kvinnene fra Peru. Komiteen kan for sin del ikke se at statsråden tilstrekkelig har redegjort for et konkret hjemmelsgrunnlag for innvilgning av ovennevnte arbeids- og oppholdstillatelse. Komiteen kan videre heller ikke se at det ut fra tidligere praksis kan dokumenteres hjemmel for et slikt vedtak. Komiteen vil også understreke at omtalte arbeids- og oppholdstillatelse ikke kan hjemles med bakgrunn i stortingsbehandlingen der det ikke er fremkommet noen ønsker om en slik utvidelse av praksis for arbeid av denne type. Stortinget har derimot i gjennom behandlingen av Dok. 8:78 (1996-97) jf. Innst. S. nr 238 (1996-97), kategorisk avvist en slik utvidelse av praksis.

Komiteen har merket seg at statsråden i sitt svarbrev henviser til at det innenfor rammen av Utlendingslovens § 5 annet ledd er gitt Kongen myndighet til å gi nærmere detaljbestemmelser i forskrift innenfor rammen av de retningslinjer Stortinget har fastsatt i medhold av Utlendingsloven. Det vises videre til at det innenfor denne rammen er opp til Regjeringen å avgjøre hvilke grupper man ønsker å prioritere. Videre

vises det til at Regjeringen nå har igangsatt et arbeid som tar konkret sikte på, i forskrifts form, å gi et nytt arbeidstillatelsesgrunnlag for arbeidsgruppen/barnepiker, bl.a. med sikte på sikre barn i tospråklige familier tverrkulturell og tospråklig oppdragelse. Komiteen vil i denne sammenheng understreke at denne hjemmel ikke synes å fremgå av Stortingets behandling av Ot.prp. nr. 46 (1986-87) jf. Innst. O. nr 92 (1987-88), om lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her. Den praksis som departementet legger opp til i denne saken synes derfor ikke å inneha rettsgrunnlag, verken i forarbeidene til loven eller med bakgrunn i Stortingets behandling av loven.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen er av den oppfatning at vesentlige endringer av innvandringspolitikken skal behandles av Stortinget på prinsipielt grunnlag, før denne type forskriftsendringer eventuelt foretas, jf. Ot.prp nr 46 (1986-87) og justiskomiteens merknader i Innst. O. nr 92 (1987-88), samt kommunalkomiteens merknader og mindretallsforslag i Dok. 8:78 (1996-97) jf. Innst. S. nr 238 (1996-97).

Komiteen vil på denne bakgrunn be om å få redegjort hvorvidt Regjeringen har vurdert å fremlegge spørsmålet for Stortinget til prinsipiell behandling. Videre vil komiteen be om å få redegjort om den praksis som er lagt til grunn i den aktuelle saken vil danne premiss for andre saker av samme kategori, før eventuell behandling av forskriftsendringer i Regjering og Storting.

Vedlegg 4**Brev fra justisminister Aud-Inger Aure til Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité, datert 24. november 1998.****Justisdepartementets praksis vedrørende arbeids- og oppholdstillatelse**

Jeg viser til brev av 17.11.98.

1. Det framgår at komiteen ikke kan se at det er tilstrekkelig redegjort for et konkret hjemmelsgrunnlag for innvilgelse av de to tillatelsene. I brev 11.11.98 har jeg redegjort for at jeg kom til at utlendingsloven § 8 annet ledd ga tilstrekkelig hjemmel for vedtaket. Jeg la særlig vekt på hensynet til barna som jeg utdyper nærmere nedenfor under pkt. 3

Som jeg nevnt i mitt brev av 11.11.1998, er det vanskelig å fastlegge de ytre rammer for utlendingsloven § 8 annet ledd med sikkerhet. Når det gjelder denne lovbestemmelsen - som henviser til allmenmenneskelige vurderinger - må det legges til grunn at den gir et vidt spillerom for skjønnsutøvelse. Dette er også understreket i forarbeidene til utlendingsloven § 8, Ot prp nr 46, (1986-87) side 194:

"Det vil være behov for å kunne gi tillatelse selv om vilkårene ikke er oppfylt. Deler av dette området vil eventuelt kunne reguleres nærmere ved forskrift, jfr. annet pkt., men meget il måtte overlates til myndighetenes skjønn i slike tilfeller. Rammen for reglene og skjønnen foreslås lovfestet ved de kriterier som er angitt i første pkt."

På denne bakgrunn fant jeg - om enn under tvil - at det forelå tilstrekkelig hjemmel for vedtaket.

Når det gjelder spørsmålet om presedens i forhold til andre saker av samme kategori, viser jeg også til mitt tidligere svar til komiteen. Det er et grunnleggende prinsipp at like saker skal behandles likt.

Tatt i betraktning den tvil som kan foreligge med hensyn til lovgrunnlaget - og de oppfatninger som kommer til uttrykk i brevet fra kontroll- og konstitusjonskomiteen - er jeg innstilt på å stille eventuelle nye saker i bero inntil arbeidet med den nye forskriften er avsluttet. Det kan opplyses at det for tiden ikke er tilsvarende saker til behandling i departementet.

2. Komiteen ber om en redegjørelse for om Regjeringen har vurdert å framlegge den nye forskriften for Stortinget.

Etter utlendingsloven § 5 første ledd er det Stortinget som godkjenner hovedprinsippene for regulering av innvandringen, mens Kongen gir forskrift om regulering av innvandringen, jf annet ledd.

Fremmedlovutvalgets forslag (NOU 1983:47) til ny § 5 innebar at Stortinget skulle godkjenne prinsippene for regulering av innvandringen og de

alminnelige forskrifter som ble gitt i medhold av loven. Særlige viktige endringer i forskrifter og retningslinjer skulle også forelegges Stortinget. Utvalgets mindretall gikk inn for at det ikke burde oppstilles noe krav om at prinsippene for regulering av innvandringen og de alminnelige forskriftene skulle godkjennes av Stortinget.

Fremmedlovutvalgets flertallsforslag ble ikke fulgt. I Ot prp nr 46 (1986-87) side 51 flg og 190 redegjøres det nærmere for begrunnelsen. Som det framgår av forarbeidene skulle Stortinget fastsette hovedprinsippene for reguleringen av innvandringen, og ikke detaljreguleringen.

Stortinget har, bl a gjennom behandlingen av stortingsmeldinger, fastlagt hovedprinsippene for innvandringsreguleringen. Når en forskriftsbestemmelse ligger innenfor de hovedretningslinjer som Stortinget har trukket opp, innebærer det at forskriften ikke må forelegges Stortinget. Heller ikke forskriftsendringer i medhold av den tidligere fremmedloven ble forelagt Stortinget.

Det vises her til Ot prp nr 46 (1986-87) side 52, der det fremgår at

"Heller ikke forskrifter som gjelder innvandringsregulering har vært forelagt for Stortinget. Innholdet er i store trekk i samsvar med det Stortinget har uttalt ved behandlingen av de foran nevnte stortingsmeldingene. Departementet anser dette som en hensiktsmessig ordning også i fremtiden og foreslår at det sies uttrykkelig at Kongen gir forskrifter om regulering av innvandringen, jf lovutkastet § 5 annet ledd. Disse må selvsagt holde seg innenfor de retningslinjene som er fastlagt av Stortinget."

Det avgjørende for spørsmålet om en forskrift skal forelegges Stortinget, er derfor om den aktuelle bestemmelsen ligger innenfor de hovedretningslinjer som Stortinget har trukket opp. I denne sammenheng påpeker jeg at det er foretatt en rekke endringer i utlendingsforskriften etter at utlendingsloven ble satt i kraft 01.01.91. Nye grupper utlendinger har gjennom endringer i forskriften §§ 4 og 4a fått rett til tillatelse i Norge. Bl a fikk grupper som skapende kunstnere, kulturformidlere, medarbeidere i humanitære eller ideelle organisasjoner og medarbeidere som er nødvendige for gjennomføring av kontrakter eller utvikling av norsk næringsliv, rett til tillatelse på visse vilkår ved forskriftsendring av 01.01.93. I 1997 ble en ny gruppe utlendinger, ansatte i utenlandske statselskaper mv, tatt inn i utlendingsforskriften. Forutsetningen for alle disse tillatelsene er at bolig- og underholdskravet er oppfylt. Tillatelsene gis for ett år av gangen, men kan fornyes. Tillatelsene bindes til et bestemt formål og danner ikke grunnlag for

bosettingstillatelse i Norge. Dette er forskriftsbestemmelser som gir rett til tidsbegrenset opphold i Norge. Det har ikke vært reist tvil om at det ligger innenfor fullmakten etter utlendingsloven § 5 annet ledd, jf første ledd, å gi disse bestemmelsene. De har således ikke vært forelagt Stortinget.

For helhetens skyld nevner jeg at det i medhold av utlendingsloven § 9 - reglene om familiegjennforening - også er foretatt endringer i forskriftene etter utlendingslovens iverksetting. Endringene medførte at nye grupper familiemedlemmer ble gitt rett til tillatelse på visse vilkår. Dette er tillatelser som gir grunnlag for varig opphold i Norge. Heller ikke disse forskriftsendringene er forelagt Stortinget.

3. Arbeidstillatelse til de to peruanske kvinnene ble gitt for ett år, med adgang til fornyelse. Bolig- og underholdskravet var oppfylt. Tillatelsene var knyttet til arbeidet hos familien Ugland og danner ikke grunnlag for familiegjennforening eller bosettingstillatelse i Norge. Det var med andre ord ikke tillatelser som danner grunnlag for varig opphold i Norge. Den forskriften som er under utarbeidelse vil bli basert på denne avgrensningen. Etter min oppfatning vil en forskrift som skal sikre barn i tospråklige familier en tverrkulturell og tospråklig

oppdragelse, hvor barna er sterkt knyttet til de aktuelle personer, ikke være av en slik art at den må forelegges Stortinget. Jeg viser igjen til at lignende forskriftsendringer, der nye grupper utlendinger er gitt rett til tidsbegrenset opphold i Norge på bestemte vilkår, har vært ansett for å ligge innenfor fullmakten i utlendingsloven § 5 annet ledd.

Forslaget i Dok 8:78 (1996-97), jf Innst S nr 238 (1996-97), omhandlet en annen type arbeidsforhold enn det arbeidet det ble gitt tillatelse for i de to aktuelle sakene. Det gjaldt arbeid knyttet til den alminnelige husholdningen i et privat hjem, dvs hushjelper og vaskehjelper. Tillatelsene som ble gitt til de to peruanske kvinnene, var basert på andre hensyn og formål, jf ovenfor.

Som nevnt i brev 11.11.98, siste side, vil det være nødvendig å foreta en nærmere avgrensning i den forskriften som er under utarbeidelse. Kommer det i denne forbindelse opp forhold som kan reise tvil om den konkrete detaljreguleringen ligger innenfor de hovedprinsipper Stortinget har trukket opp, herunder gjennom sin behandling av Dok 8:78 (1996-97), jf Innst S nr 238 og de type-tilfeller som er omhandlet der, finner jeg det riktig å framlegge forskriften for Stortinget.

Vedlegg 5

Brev fra Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité til justisminister Aud-Inger Aure, datert 8. desember 1998.

Vedrørende Justisdepartementets praksis vedrørende arbeids- og oppholdstillatelse

Kontroll- og konstitusjonskomiteen viser til brev av 26. november 1998 hvor statsråden ble informert om at komiteens flertall har besluttet å igangsette forberedelser i en egen sak til Stortinget vedrørende Justisdepartementets praksis når det gjelder arbeids- og oppholdstillatelser, jf. Stortingets forretningsorden § 12 pkt 8 siste ledd.

Komiteen ønsker i denne forbindelse om å få nærmere dokumentert hele saksgangen, herunder når søknad ble fremmet og til hvem. Samt når, hvordan og av hvem søknaden ble avslått/innvilget. Videre ønsker komiteen opplyst når søkerne ankom Norge.

Komiteen ber videre om å få oversendt aktuelle forskrifter evt. rundskriv som kan ha betydning for denne saken.

Komiteen ber om en snarlig tilbakemelding.

Vedlegg 6

Brev fra justisminister Aud-Inger Aure til Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité datert 14. desember 1998.

Justisdepartementets praksis vedrørende arbeids- og oppholdstillatelse

Jeg viser til brev av 26.11.98 og 08.12.98.

Søknadene om arbeidstillatelse for de to peruanske kvinnene har hatt følgende saksgang:

Søknad om arbeidstillatelse som barnepiker ble fremmet av de to peruanske kvinnene via den norske ambassaden i London 28. mai i år. Søknadene ble videre sendt Utlendingsdirektoratet for avgjørelse samme dag. Vedlagt søknadene fulgte et brev av 27.05.98 fra

Johan Benad Ugland hvor det redegjøres for søkerens kompetanse.

22.06.98 søkte advokat Marianne Iversen på vegne av de to kvinnene om midlertidig arbeidstillatelse i påvente av behandling av hovedsøknadene. Søknadene om midlertidig arbeidstillatelse ble avslått i Utlendingsdirektoratets vedtak av 23.06.98. Vedtakene ble ikke påklaget.

Fylkesarbeidskontoret i Aust-Agder kom med en uttalelse 13.07.98 og anbefalte på bakgrunn av en arbeidskraftsmessig vurdering søknadene innvilget. Sakene ble oversendt Utlendingsdirektoratet for avgjørelse. Vurderingen var at kompetansen som var etterspurt ikke kunne dekkes av nordmenn.

Utlendingsdirektoratet avslø de to opprinnelige søknadene 05.08.98.

Utlendingsdirektoratets vedtak ble påklaget den 13.08.98.

Utlendingsdirektoratet opprettholdt 27.08.98 avslagene på søknadene om arbeidstillatelse som barnepiker, og klagen ble oversendt Justisdepartementet for behandling samme dag.

Klagene innkom til Justisdepartementet den 04.09.98.

13.10.98 besluttet jeg å omgjøre Utlendingsdirektoratets vedtak slik at kvinnene ble innvilget arbeidstillatelse som barnepiker hos familien Ugland.

Kvinnene ankom Norge 16.10 d.å.

Til orientering vedlegges kopi av utlendingsforskriften. Det er ikke utarbeidet særskilte rundskriv om behandling av saker som etter en helhetsvurdering innvilges etter utlendingsforskriften § 21 tredje ledd.