



# Innst. 322 L

(2011–2012)

## Innstilling til Stortinget fra kommunal- og forvaltningskomiteen

Prop. 87 L (2011–2012)

### Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om endringer i utlendingsloven m.m. (delegering av avslagskompetanse i visumsaker til andre Schengenland mv.)

Til Stortinget

## 1. Sammendrag

### 1.1 Innledning

Justis- og beredskapsdepartementet legger i proposisjonen fram forslag til endringer i lov 15. mai 2008 nr. 35 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven).

Departementet foreslår en endring i utlendingsloven § 13, slik at kompetanse til å avslå en søknad om visum kan delegeres til en utenriktjeneste tilhørende et annet Schengenland.

Videre foreslår departementet retting av enkelte inkurier i utlendingsloven.

Lovforslagene har vært på alminnelig høring.

### 1.2 Delegasjon av avslagskompetanse i visumsaker

#### 1.2.1 Norges deltakelse i Schengensamarbeidet og utviklingen av representasjonsavtaler

I proposisjonen vises det til at i forbindelse med Norges inntreden i det operative Schengensamarbeidet i mars 2001, ble utlendingsloven og -forskriften på visum- og grensekontrollområdet endret i tråd med daværende Schengenregelverk. Daværende Schengenregelverk på visumområdet åpnet for at Schengenland kunne samarbeide i form av representasjonssamarbeid, gjennom å ta imot søknader på vegne av hverandre og med mulighet for å kunne

behandle og innvilge en søknad om visum, men ikke avslå en søknad på vegne av hverandre. Norge innførte lovhjemmel til delegering av innvilgelseskompetanse til annet Schengenlands utenriksstasjon, jf. nåværende utlendingslov § 13 første ledd.

Representasjonssamarbeidet har utviklet seg i takt med økt volum av visumsøknader og serviceforventninger hos de reisende, og utgjør nå et grunnleggende element innen Schengensamarbeidet på visumområdet, fordi ingen medlemsland har utenriksstasjoner i alle tredjeland verden over. Representasjonssamarbeidet muliggjøres ved at Schengenlandene fører en felles visumpolitikk basert på et felles regelverk og praksis. Også for Norge utgjør representasjonsavtaler med andre Schengenland en naturlig del av visumsamarbeidet.

Det kan ikke hentes ut konkret statistikk over hvor mange søknader som behandles på vegne av Norge i representasjon, eller hvor mange av disse som innvilges, da dette inngår i det representerende lands nasjonale statistikk over dets utstedte visa. Utenriksdepartementet opplyser at slik situasjonen ser ut i dag, vil det totale antallet saker som vil kunne omfattes av delegeringen, være lavt.

#### 1.2.2 Endringen i Visumforordningen av 2009

Visumforordningen (EU-forordning 810/2009) trådte i kraft 5. april 2010, og er implementert i norsk rett som vedlegg 8 A til utlendingsforskriften, jf. § 3-4. Forordningen er en kodifisering av tidligere regelverk og praksis på visumfeltet, samt at den inneholder nye bestemmelser. En av de nye bestemmelsene er innføring av hjemmel for at Schengenland som representerer hverandre i visumsaker nå også skal kunne delegerer avslagskompetanse til hverandre.

Det vises i proposisjonen til at det var viktig å sikre felles minimumsstandarder i samtlige med-

lemsland for hvordan et avslag på en visumsøknad skal utformes og hvordan en klage på avslag skal håndteres. Det er nå blitt obligatorisk for alle medlemsland å begrunne et avslag, og det skal være adgang til å påklage et avslag.

Begrunnelsesplikten og klageretten følger nå av Visumforordningens artikkel 32 nr. 2 og 3. Et vedtak om avslag skal formidles til søker, og begrunnelsen for avslaget skal tilkjennegis gjennom Schengens standardiserte skjema, jf. vedlegg VI til Visumforordningen. Skjemaet inneholder informasjon vedrørende søker og hans/hennes søknad, samt behandlende myndighet, og det listes 11 begrunnelser for avslagsvedtaket. Det vises til proposisjonen for slik liste.

Videre opplyses det i skjemaet at søker kan påklage vedtaket om å avslå/annullere/inndra et visum i henhold til nasjonal lovgivning, samt at søker skal gis en kopi av skjemaet. Hver medlemsstat skal angi hjemmelsgrunnlag i nasjonal lovgivning og prosedyren som skal følges ved klage, herunder hvilken myndighet klagen skal rettes til, samt klagefrist.

Når det gjelder klageretten, følger det av Visumforordningen artikkel 32 nr. 3 at det land som fatter avslaget, også skal behandle en eventuell klage.

### **1.2.3 Forholdet til norsk rett**

Det fremkommer av proposisjonen at innføring av begrunnelsesplikt og klagerett i Schengenregelverket ikke innebærer behov for endringer i norsk regelverk, da både kravet til begrunnelse og rett til å klage er og har vært etablerte prinsipper og gjeldende rett i norsk forvaltningsrett.

Departementet mener at Schengensamarbeidets nye regler om begrunnelsesplikt og klagerett er i tråd med norsk forvaltningsrett.

### **1.2.4 Situasjonen i andre nordiske land**

Det fremkommer av proposisjonen at Finland og Sverige har hjemmel for å delegerer avslagskompetanse i sine bilaterale avtaler med andre Schengenland. Danmark har pr. i dag ikke slik hjemmel, men har besluttet å endre reglene på dette punkt. Island har ikke slik hjemmel, men har saken til vurdering.

### **1.2.5 Hvorfor innføre hjemmel til delegering av avslagskompetanse?**

Det vises i proposisjonen til at uten representasjonssamarbeidet vil en visumsøker ofte måtte reise langt (gjennom flere land) for å få levert en visumsøknad på nærmeste norske utenriksstasjon. Representasjon sikrer m.a.o. nærhet og service overfor søker.

Mange Schengenland ønsker å gjøre bruk av adgangen til å behandle en visumsøknad fullt ut –

både å kunne innvilge en søknad, så vel som å kunne avslå. I proposisjonen fremkommer at begrunnelsen forstås å være at dette vil forenkle ellers tungvinte prosedyrer for det representerende landet, samt at søker får raskere avklaring på sin søknad.

Det vises i proposisjonen til at det både av hensyn til god service og for norsk omdømme er viktig å være bredt representert i tredjeland, slik at de som vil ha visum til Norge, raskt får søknaden behandlet. Uten mulighet for å kunne delegerer avslagskompetanse, vil Norge høyst sannsynlig miste noen av representasjonsavtalene som vi i dag har på visumområdet.

### **1.2.6 Departementets vurdering**

Departementet foreslår å endre utlendingsloven § 13 første ledd, slik at bestemmelsen som tidligere ga hjemmel for å delegerer innvilgelseskompetanse av visumsøknad til annet Schengenland, nå også kan gi hjemmel for å delegerer avslagskompetanse.

Departementet merker seg at Utenriksdepartementet anser den foreslåtte lovendringen som svært hensiktsmessig, og at UDI mener den kan ha positive virkninger ved å gi nærhet og bedre service overfor søkere.

Når det gjelder uttalelsen fra UDI om at andre Schengenland ikke nødvendigvis vil behandle visumsøknader etter samme standard som norsk forvaltningsrett pålegger norske forvaltningsorganer, viser departementet til at Schengenkravene til utforming av et avslagsvedtak er i overensstemmelse med forvaltningslovens krav til begrunnelse. Departementet viser til redegjørelsen for det nye Schengenregelverket i proposisjonens kapittel 3.2, hvor det fremgår at det er innført regler om hvordan et avslag på en visumsøknad skal utformes og hvordan en klage på avslag skal håndteres. Departementet anser at disse reglene sikrer visumsøkere tilstrekkelig rettsikkerhet og kvalitet i saksbehandlingen, jf. proposisjonens kapittel 3.3.

Til MiRA-Senterets uttalelse om at representasjonssamarbeid ikke bør benyttes, bemerker departementet at Schengensamarbeidet innebærer samarbeid mellom statene, også i form av representasjonssamarbeid. Departementet anser at representasjonssamarbeidet innebærer en stor fordel for søkere, gjennom at de tilbys å søke visum på langt flere steder i verden.

Alle Schengenland er bundet av det felles visumregelverket. Med den felles minimumsstandarden i Visumforordningen om begrunnelsesplikt og klagerett, anser departementet at søkers rettssikkerhet er godt ivaretatt enten saken behandles av norske myndigheter eller av et Schengenland som representerer Norge. Departementet understreker for øvrig at en søker alltid kan velge å innlevere søknad til en norsk

utenriksstasjon, i stedet for å levere søknaden til den utenriksstasjonen som representerer Norge der søkeren oppholder seg.

### 1.3 Retting i utlendingsloven § 28 første ledd

Det vises i proposisjonen til at ved lov 20. januar 2012 nr. 5 om endringer i utlendingsloven m.m. (høring av barn mv.) ble begrepet «rase» i utlendingsloven § 28 første ledd bokstav a erstattet med «etnisitet, avstamning, hudfarge». Den vedtatte lovendringen i utlendingsloven § 28 første ledd er ikke blitt satt i kraft fordi ordlyden på et par punkter er lovteknisk feil utformet. Endringen ved lov 20. januar 2012 nr. 5 foreslås derfor opphevet samtidig som det foreslås en korrekt endring i utlendingsloven § 28.

### 1.4 Retting i utlendingsloven § 102 e annet ledd

Det fremgår av proposisjonen at bestemmelsen innebærer at feiloversettelsen av ordet «any» i gjeldende § 102 e annet ledd rettes opp, slik at søk i VIS skal kunne gjøres på flere enn én av de VIS-opplysninger som listes i bestemmelsen. Dette gjøres ved å endre ordlyden i bestemmelsen fra «en av», til «en eller flere av».

### 1.5 Retting i utlendingsloven § 105

Det vises i proposisjonen til at lovens § 105 første ledd bokstav e lyder slik: «utlendingen er funnet å utgjøre en trussel mot grunnleggende nasjonale interesser og av andre grunner enn nevnt i bokstav f [...]». Henvisningen til bokstav f er en inkurie, og skal være til bokstav d («det eneste grunnlag for opphold er vernet mot utsendelse etter § 73»).

### 1.6 Retting i utlendingsloven § 106

Det vises i proposisjonen til at lovens § 106 tredje ledd siste setning lyder slik: «Fengsling etter første ledd bokstav b og f kan besluttes for høyst fire uker av gangen.» Det er ved en inkurie henvist til bokstav b og f. Det riktige skal være at det henvises til bokstav b til f.

### 1.7 Økonomiske og administrative konsekvenser

I proposisjonen vises det til at forslaget til endring av utlendingsloven § 13 første ledd annet punktum (delegering av avslagskompetanse i visumsaker til annet Schengenland) ikke anses å medføre nevneverdige økonomiske eller administrative konsekvenser. Avhengig av i hvor stor grad norske myndigheter inngår avtale om å delegerere avslagskompetanse til et annet Schengenland, vil dette kunne bety en grad av ressursbesparelse for norske myndigheter.

Det vises i proposisjonen til at forslaget ikke vil innebære risiko for økt innvilgelsesprosent i visumsaker.

Basert på erfaringene fra dagens representasjons-samarbeid, er det ikke grunn til å forvente nevneverdige endringer i innvilgelses- og avslagsandelen som følge av at Schengenlandene i noen situasjoner nå også vil kunne klagebehandle en visumsøknad på vegne av et annet land. Det legges derfor til grunn at forslaget ikke vil få noen konsekvenser for omfanget av visumbesøk til Norge.

Når det gjelder den andre siden av representasjonssamarbeidet (andre Schengenlands adgang til å delegerere avslagskompetanse i visumsaker til Norge), vises det til redegjørelsen i proposisjonens kapittel 3.6, hvor det fremgår at Schengenregelverket allerede i dag medfører at Norge kan påta seg avslagskompetanse på vegne av annet Schengenland. Det vises i proposisjonen til at herværende lovforslag således ikke innebærer noen økonomiske eller administrative konsekvenser i forhold til dette. Når det gjelder de øvrige endringsforslagene i proposisjonen, vil heller ikke disse innebære noen økonomiske eller administrative konsekvenser.

## 2. Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Lise Christoffersen, Håkon Haugli, Hilde Magnusson, Ingalill Olsen og Eirik Sivertsen, fra Fremskrittspartiet, Gjermund Hagesæter, Morten Ørsal Johansen og Åge Starheim, fra Høyre, Trond Helleland og Michael Tetzschner, fra Sosialistisk Venstreparti, lederen Aksel Hagen, fra Senterpartiet, Heidi Greni, og fra Kristelig Folkeparti, Geir Jørgen Bekkevold, viser til Prop. 87 L (2011–2012) fra regjeringen om endringer i utlendingsloven m.m. (delegering av avslagskompetanse i visumsaker til andre Schengenland mv.).

Komiteen gir sin tilslutning til regjeringens forslag om å delegerere avslagskompetanse i visumsaker til andre Schengenland Norge har representasjonsavtaler med, på samme måte som Norge tidligere har delegert innvilgelseskompetanse. Muligheten for slik utvidet delegasjon i visumsaker følger av visumforordningen (EU-forordning 810/2009), som allerede er iverksatt i Norge. Komiteen anser at den enkelte visumsøkers interesser er godt ivaretatt gjennom den vedtatte begrunnelsesplikten og klageretten, samtidig som ordningen gjør det enklere å søke visum til Norge fra land der vi ikke har egen representasjon. I tillegg er det valgfritt å benytte seg av tilbudet, idet søknad alltid kan leveres til nærmeste norske utenriksstasjon, hvis noen ønsker det. Komiteen viser dessuten til at ordningen skal evalueres etter ett år.

Komiteen anmoder regjeringen om å se på muligheten for et samarbeid med det svenske konsulatet i Erbil slik at visum til Norge kan søkes derfra.

Komiteen tar for øvrig forslagene til oppretting av tekniske feil i diverse paragrafer i utlendingsloven til etterretning og har ingen ytterligere merknader.

### 3. Komiteens tilråding

Komiteen viser til proposisjonen og til sine merknader og rår Stortinget til å gjøre slikt

#### vedtak til lov

om endringer i utlendingsloven m.m. (delegering av avslagskompetanse i visumsaker til andre Schengenland mv.)

#### I

I lov 15. mai 2008 nr. 35 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her gjøres følgende endringer:

§ 13 første ledd skal lyde:

Søknader om visum avgjøres av Utlendingsdirektoratet. Myndighet til å avgjøre søknader om visum i henhold til §§ 10 og 12 kan også legges til utenriksrådgiveren og til Sysselmannen på Svalbard. Myndighet til å *avgjøre* søknad om visum i henhold til § 10 kan dessuten legges til en utenriksrådgiver tilhørende et annet Schengenland. Kongen kan gi nærmere regler i forskrift.

§ 28 første ledd bokstav a skal lyde:

- a) har en velbegrunnet frykt for forfølgelse på grunn av *etnisitet, avstamning, hudfarge*, religion, nasjonalitet, medlemskap i en spesiell sosial gruppe eller på grunn av politisk oppfatning, og er ute av stand til, eller på grunn av slik frykt er uvillig til, å påberope seg sitt hjemlands beskyttelse, jf. flyktningkonvensjonen 28. juli 1951 artikkel 1 A og protokoll 31. januar 1967, eller

§ 102 e annet ledd skal lyde:

Søk i VIS skal i disse tilfellene begrenses til *søk på en eller flere* av følgende opplysninger:

- a) navn, kjønn, fødested og fødselsdato,
- b) nasjonalitet,
- c) reisedokument med dato for utstedelse og utløp og utstedende myndighet,
- d) hovedreisemål, reises varighet og formål,
- e) dato for ankomst og avreise,
- f) planlagt ankomststed eller transittrute,
- g) oppholdssted,
- h) fingeravtrykk,
- i) visumtype og nummer på visumblanketten, og
- j) identitet på person som har utstedt invitasjon og/eller som garanterer for visumsøkerens opphold.

§ 105 første ledd bokstav e skal lyde:

- e) utlendingen er funnet å utgjøre en trussel mot grunnleggende nasjonale interesser og av andre grunner enn nevnt i bokstav *d* ikke har innrettet seg etter vedtak om at vedkommende må forlate riket, eller dersom tvangsretur for øvrig ikke lar seg gjennomføre.

§ 106 tredje ledd skal lyde:

Pågrepelse beslutes av politimesteren eller den politimesteren gir fullmakt. Når det er fare ved opphold, kan en polititjenestemann foreta pågrepelse. Vil politiet beholde den pågrepne, må vedkommende snarest mulig, og så vidt mulig dagen etter pågripelsen, fremstilles for tingretten med begjæring om fengsling. Straffeprosessloven §§ 174 til 191 gjelder så langt de passer. Fengsling etter første ledd bokstav *b til f* kan beslutes for høyst fire uker av gangen.

#### II

I lov 20. januar 2012 nr. 5 om endringer i utlendingsloven m.m. oppheves i avsnitt I endringene i utlendingsloven § 28.

#### III

Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer. Kongen kan sette i kraft de enkelte bestemmelsene til forskjellig tid.

Oslo, i kommunal- og forvaltningskomiteen, den 24. mai 2012

**Aksel Hagen**

leder

**Lise Christoffersen**

ordfører