



STORTINGET

Innst. 54 L

(2017–2018)

Innstilling til Stortinget
fra kommunal- og forvaltningskomiteen

Prop. 149 L (2016–2017)

Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om Endringer i utlendingsloven mv. (videreføring av innstramninger mv.)

Til Stortinget

1. Sammendrag

1.1 Proposisjonens hovedinnhold

Justis- og beredskapsdepartementet legger i proposisjonen frem forslag til endringer i lov 20. november 2015 nr. 94 om endringer i utlendingsloven (innstramninger) og forslag til endringer i lov 15. mai 2008 nr. 35 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven).

Departementets forslag om endringer i lov 20. november 2015 nr. 94 innebærer en videreføring av de midlertidige lovendringene som ble vedtatt på bakgrunn av Prop. 16 L (2015–2016) Endringer i utlendingsloven (innstramninger), og som trådte i kraft 20. november 2015.

For det første foreslås det å videreføre endringen i utlendingsloven § 76 annet ledd, som innebærer at departementet har samme instruksjonsadgang over Utlendingsnemnda (UNE) som det har over Utlendingsdirektoratet (UDI).

For det andre foreslås det at endringen i utlendingsloven § 32 første ledd bokstav d om adgangen til å nekte å ta en søknad om beskyttelse etter § 28 til realitetsbehandling, videreføres.

For det tredje foreslås det å videreføre endringene i utlendingsloven kapittel 12 om tvangsmidler mv., om meldeplikt og bestemt oppholdssted, om pågripelse og

fengsling, om vurderinger av unndragelsesfare og om annet innkvarteringssted enn Trandum.

Videre foreslås det å videreføre en endring i utlendingsloven § 90 sjettede ledd om at det kan settes en kortere frist for utreise enn vanlig, eller unnlates å sette slik frist, overfor personer som har fått sin asylsøknad avvist i medhold av § 32 første ledd.

Departementets forslag om endringer i utlendingsloven innebærer en endring i utlendingsloven § 94 om vilkår for midlertidig arbeidstillatelse til asylsøkere mens søknaden er til behandling.

Departementet foreslår videre en ny lovbestemmelse i utlendingsloven § 86 a som vil gi UDI og UNE hjemmel til å kreve politiattest av personer som de ønsker å benytte som tolk.

Proposisjonen inneholder også departementets tilbakemelding på Stortingets anmodningsvedtak nr. 854 (2015–2016) om seksårskrav for familieetablering.

Til sist foreslås det en mindre endring i utlendingsloven § 62 første ledd bokstav c om permanent oppholdstillatelse. Endringen er en rettelse av en inkurie fra lov 17. juni 2016 nr. 58 om endringer i utlendingsloven mv. (innstramninger II).

1.2 Videreføring av innstramninger

1.2.1 Bakgrunn

Justis- og beredskapsdepartementet la 13. november 2015 frem Prop. 16 L (2015–2016) Endringer i utlendingsloven (innstramninger), med forslag til diverse innstramningstiltak i utlendingsloven. Bakgrunnen var den store økningen i antall asylsøkere til Norge høsten 2015, herunder en stor økning i antall asylsøkere som ankom Norge via Russland ved Storskog grensepasseringssted i Øst-Finnmark.

I forbindelse med behandlingen av Prop. 16 L (2015–2016) vedtok Stortinget alle de foreslåtte lovendringene, men besluttet at de skulle gjøres midlertidige. I henhold til lovvedtak 5 (2015–2016) oppheves lovendringene 1. januar 2018. Stortinget besluttet også at lovendringene skulle evalueres i løpet av to år. Anmodningsvedtak nr. 31 (2015–2016) lyder:

«Stortinget ber regjeringen på grunn av den korte tidsfristen og mangelen på høring komme tilbake til Stortinget med en evaluering av lovendringene i løpet av to år. Denne evalueringen må gi rom for en høring.»

Det går frem av proposisjonen at departementet i tråd med Stortingets vedtak har gjennomført en evaluering. Høsten 2016 ble det innhentet innspill fra berørte etater, det vil si UDI, UNE og politiet. Basert på disse tilbakemeldingene og departementets egne erfaringer mente departementet at det fortsatt var behov for de midlertidige lovendringene, og et forslag om at de skulle videreføres, ble sendt på alminnelig høring i januar 2017. Departementet fremmer proposisjonen i tide til at Stortinget kan behandle lovforslaget her før de midlertidige lovendringene oppheves 1. januar 2018, og finner det hensiktsmessig å presentere evalueringen i samme dokument, slik at dette kan ses i sammenheng.

Departementet anser at det fortsatt er behov for de midlertidige lovendringene, og foreslår at disse videreføres. I proposisjonen omtales nærmere hvorfor.

Hovedsynspunkter i sentrale høringsuttalelser gjengis i proposisjonen.

1.2.2 Departementets instruksjonsmyndighet over Utlendingsnemnda

1.2.2.1 GJELDENE RETT

Regjeringen og departementene har i utgangspunktet instruksjonsmyndighet over alle andre organer i statsforvaltningen, jf. Grunnloven § 3. Det generelle utgangspunktet er også at det overordnede organet har myndighet til å omgjøre vedtak fattet av det underordnede organet, enten etter klage eller av eget tiltak.

Departementet kan ikke instruere UNE om lovtolkning og skjønnsutøvelse i statsborgerskapssaker, jf. statsborgerloven § 28. Det ble ikke foreslått endringer i instruksjonsadgangen over UNE iht. statsborgerloven i Prop. 16 L (2015–2016), og departementet foreslår heller ikke nå endringer.

Departementets alminnelige instruksjonsadgang i utlendingssaker reguleres av utlendingsloven § 76.

Departementet har etter utlendingsloven i dag samme instruksjonsmyndighet over UNE som det har over UDI når det gjelder lovtolkning og skjønnsutøvelse. Det vil si at departementet kan styre både UDIs og UNEs praksis gjennom generelle instruksjoner. Det er ikke gjort endringer i departementets adgang til å instruere om avgjørelsen av enkeltsaker.

1.2.2.2 HISTORIKK

Spørsmålet om departementets instruksjonsmyndighet over UNE har vært vurdert flere ganger tidligere. Vurderingen har variert alt etter hvilke behov som har vært rådende på vurderingstidspunktet. For en nærmere beskrivelse, herunder av NOU 2006:14 Gransking av Utlendingsdirektoratet og NOU 2010:12 Ny klageordning for utlendingssaker, vises det til punkt 4.3–4.5 i Prop. 16 L (2015–2016).

Kort oppsummert kan det nevnes at utvalget som stod bak sistnevnte NOU, konkluderte med at departementets instruksjonsmyndighet over UNE burde utvides. Utvalget foreslo at departementet som hovedregel skulle kunne instruere klageinstansen om behandlingen av saker etter utlendingsloven og statsborgerloven gjennom generelle instruksjoner. Utvalget foreslo imidlertid at retten til beskyttelse skulle være unntatt fra departementets instruksjoner om lovtolkning.

1.2.2.3 INSTRUKSER GITT ETTER AT DEPARTEMENTET FIKK INSTRUKSJONSMYNDIGHET OVER UNE

Siden departementet fikk anledning til å gi generelle instruksjoner til UNE om lovtolkning og skjønnsutøvelse, har Justis- og beredskapsdepartementet gitt ti instruksjoner til UNE, hvorav ni som det ikke ville vært anledning til, om det ikke hadde vært for lovendringen fra november 2015.

I tillegg har Arbeids- og sosialdepartementet gitt to instruksjoner til UNE.

I samme periode har Justis- og beredskapsdepartementet gitt 12 instruksjoner til UDI som ikke gjelder for UNE.

Instruksene listes i proposisjonen pkt. 2.3.3.

1.2.2.4 HØRINGSINSTANSENS SYN

1.2.2.4.1 Høringsinstansenes syn på lovforslaget

Forslaget i høringsnotatet får støtte av enkelte av høringsinstansene.

De fleste høringsinstansene går imidlertid imot forslaget.

1.2.2.4.2 Høringsinstansenes syn på hvordan lovendringen har fungert i praksis

Mange av høringsinstansene har konsentrert seg om innspill knyttet til selve lovforslaget, og ikke kommentert erfaringer med instruksjonsmyndigheten særskilt. Noen høringsinstanser har kommet med synspunkter på utvalgte instruksjoner departementet har gitt til UNE.

Se proposisjonen pkt. 2.3.5.2 for nærmere omtale.

1.2.2.5 DEPARTEMENTETS VURDERING

1.2.2.5.1 *Generelt om behovet for instruksjonsmyndighet*

Departementet foreslår i proposisjonen å videreføre endringen i utlendingsloven § 76 annet ledd, slik at departementet beholder instruksjonsmyndighet over UNE, lik den departementet har over UDI.

Departementet viser i proposisjonen til at politisk styring av utlendingsfeltet fortrinnsvis bør skje gjennom lov og forskrift. Styring gjennom lov og forskrift følger faste utredningsprosesser som ivaretar hensynet til å opplyse saken og skape et solid beslutningsgrunnlag. Instruksjonsmyndighet vil imidlertid i noen tilfeller være et bedre egnet styringsverktøy. Det gir for det første mulighet til å gi mer detaljerte føringer. For det andre ivaretar instruksjonsmyndigheten behovet for av og til å kunne gi raske avklaringer og endringer (innenfor lovens rammer). Selv om det er mulig å hastebehandle både lov- og forskriftsendringer, slik NOAS påpeker, vil en instruks likevel som utgangspunkt kunne gis enda raskere og være mer detaljert.

Den senere tids flyktnings situasjon har vist at det kan være behov for raskt å iverksette tiltak på bakgrunn av hendelser i verden, eller fordi politikken i Norges naboland eller andre sammenliknbare land blir lagt om. Situasjonen i Europa er fortsatt uoversiktlig. Gitt usikkerhetsmomenter knyttet til fremtidige ankomster, må Norge være forberedt på at asylankomstene kan ta seg opp igjen. Det vises i proposisjonen til at det derfor er nærliggende at det igjen kan oppstå behov for å gjennomføre tiltak som raskt kan endre praksis innenfor lovens rammer, og for å klargjøre aktuelle lovtolkings-spørsmål, både når det gjelder behandlingen av saker om beskyttelse (asyl) og andre sakstyper.

Hovedargumentene mot en instruksjonsadgang over UNE har vært at dette ikke har vært ansett som forenlig med en uavhengig nemndordning, og at befolkningen trolig vil ha størst tillit til at det utøves en trygg og forsvarlig behandling av enkeltsaker dersom klageorganet er helt uavhengig av skiftende regjeringer. Disse hensynene kan imidlertid ikke være avgjørende i dagens situasjon, hvor det er behov for politisk styring av praksis når det anses hensiktsmessig innenfor rammene av lov og forskrift og Norges internasjonale forpliktelser. UNE må fortsatt selvstendig vurdere den enkelte sak opp mot relevante rettskilder, herunder foreta en selvstendig vurdering av om instruksjonen, eller anvendelsen av instruksjonen i den konkrete saken, er i tråd med de rammer Grunnloven, utlendingsloven og våre internasjonale forpliktelser setter.

Departementet mener at demokratihensyn taler for en tydelig styring fra politiske myndigheter. Dette kan innebære raske avklaringer av praksis, noe som igjen fører til større forutberegnelighet for den enkelte klager. Som enkelte høringsinstanser påpeker, vil instruksjoner

som utgangspunkt være mindre tilgjengelige for brukerne enn lov og forskrift, selv om de er offentlig tilgjengelige (blant annet legges instruksene ut på regjeringen.no). Departementets utgangspunkt er at styring på utlendingsfeltet fortrinnsvis bør skje gjennom lov og forskrift. Instruksjoner vil imidlertid være hensiktsmessig i enkelte tilfeller, de kan for eksempel bidra til å avklare tolkningstvil i lov eller forskrift. Klagesaksutvalget uttalte at stornemnd i UNE ikke har vist seg å være et effektivt virkemiddel for å avklare praksis.

Erfaring viser at departementet har hatt en tilbakeholden praksis med å gi instruksjoner til UNE.

I proposisjonen gis en nærmere omtale av instruksene som er gitt i perioden.

Basert på gjennomgangen av hvordan instruksjonsmyndigheten over UNE har vært anvendt det siste drøye året, mener departementet at erfaringene er positive og i samsvar med det som ble lagt til grunn i Prop. 16 L (2015–2016), om at politisk styring fortrinnsvis bør skje gjennom lov og forskrift.

På bakgrunn av nevnte erfaringer med instruksjonsmyndigheten og vurderingen av at behovet for å kunne instruere fortsatt er til stede, foreslås det i proposisjonen at departementet også etter 1. januar 2018 skal ha den samme instruksjonsmyndigheten over UNE som departementet har over UDI, når det gjelder både lovtolkning og skjønnsutøvelse. I motsetning til Klagesaksutvalgets forslag mener departementet at det er behov for at instruksjonsmyndigheten gjelder i alle saker etter utlendingsloven, det vil si også i saker om beskyttelse (asyl). Dette er spesielt viktig fordi det er asylsøkere som har stått for de høye ankomstene til Norge den siste tiden, med de utfordringer dette medfører for samfunnet som helhet.

1.2.2.5.2 *Særlig om begrunnelsen for instruksjonsmyndighet i asylsaker*

Selv om internasjonale forpliktelser kan angi en ytre grense for hvor streng flyktningspolitikk en stat kan føre (hvis grensene entydig kan fastsettes), vil det innenfor disse grensene være rom for nasjonale fortolkninger og politisk handlefrihet. Departementet ønsker å benytte denne handlefriheten i form av en så rask iverksettelse som mulig av hensiktsmessige tiltak, noe som forutsetter at også UNE blir bundet av de instruksjoner departementet gir.

1.2.2.5.3 *Rettslige rammer*

Instruksjonsadgangen som foreslås over UNE, vil ikke være i strid med Grunnloven § 95, EMK artikkel 6 eller FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) artikkel 14, som gir rett til en rettfærdig og offentlig rettergang innen rimelig tid ved en uavhengig og upartisk domstol. Avgjørelser fattet av UNE vil fortsatt kunne bringes inn for domstolene på vanlig måte.

Departementet har ansvaret for at den enkelte instruks gis innenfor rammen av gjeldende rett, herunder våre internasjonale forpliktelser.

Den foreslåtte instruksjonsmyndigheten er heller ikke i strid med retten til et effektivt rettsmiddel som følger av EMK artikkel 13 og SP artikkel 2 nr. 3. Statene er gitt en viss skjønnsmargin i gjennomføringen av forpliktelsen. Praksis fra EMD viser at det må foretas en helhetsvurdering av den eller de prøvingsmuligheter som er tilgjengelig.

Det følger av Dublin III-forordningen artikkel 27 at en klage og begjæring om utsatt iverksetting skal avgjøres av «a court or tribunal» (i den danske versjonen av forordningen heter det «en domstol eller et domstollignende organ»).

Departementet legger til grunn at adgangen til å påklage vedtak etter utlendingsloven til UNE og bringe saken inn for domstolene, tilfredsstiller kravene etter EMK artikkel 13, SP artikkel 2 nr. 3 og Dublin III-forordningen artikkel 27. UNE vil fortsatt være et uavhengig organ som må foreta en selvstendig vurdering av om instruks, og anvendelsen av dem i konkrete saker, er innenfor de rammer norsk lov og våre internasjonale forpliktelser setter. Selv om graden av UNEs uavhengighet er justert, vil departementet fortsatt ikke kunne instruere UNE om avgjørelsen av enkeltsaker, med unntak for saker som berører grunnleggende nasjonale interesser eller utenrikspolitiske hensyn, jf. utlendingsloven § 128.

1.2.2.5.4 Særdomstolsutvalget

Regjeringen oppnevnte ved kgl.res. 7. mai 2015 et offentlig utvalg som skulle utrede særdomstoler for barne- og familiesaker og forvaltningsdomstol for utlendingssaker (Særdomstolsutvalget). Utvalget leverte sin utredning NOU 2017:8 Særdomstoler på nye områder? 9. mars 2017. Utvalget konkluderer med at det ikke anbefales å opprette en forvaltningsdomstol for utlendingssaker. Utvalget uttaler at det er tre hovedgrunner til dette, hvorav én er det synet på behov for politisk styring som preger utlendingsfeltet, og at en forvaltningsdomstol ikke bør kunne styres på samme måte som departementet styrer UNE gjennom instruks, tildelingsbrev og styringsdialog. Utredningen ble sendt på høring 26. mai 2017, med frist 1. desember 2017. Spørsmålet om hvordan klagesaksbehandlingen bør organiseres i utlendingssaker vil altså bli vurdert på nytt – i en bredere sammenheng – etter at høringen er avsluttet.

1.2.3 Retur til trygt tredjeland

1.2.3.1 GJELDENE RETT

Etter utlendingsloven § 32 første ledd bokstav a kan en søknad om beskyttelse nektes realitetsbehandlet i Norge dersom søkeren har fått asyl eller annen form for beskyttelse i et annet land. Bokstav b og c regulerer retur

i henhold til hhv. Dublin III-forordningen og Den nordiske passkontrolloverenskomsten. Bokstav d ble vedtatt endret av Stortinget i 2015.

Det følger av utlendingsloven § 32 annet ledd at en asylsøknad likevel skal tas til realitetsbehandling dersom utlendingen har en tilknytning til riket som gjør at Norge er nærmest til å realitetsbehandle den. I tredje ledd er det presisert at adgangen til å nekte realitetsbehandling etter første ledd likevel ikke gjelder, dersom vernet mot retur i utlendingsloven § 73 er til hinder for det.

Inntil høsten 2015 var det i tillegg et vilkår at utlendingen ville få en søknad om beskyttelse behandlet i tredjelandet.

På bakgrunn av forslaget i Prop. 16 L (2015–2016) ble vilkåret i utlendingsloven § 32 første ledd bokstav d om at utlendingen må få en søknad om beskyttelse behandlet i tredjelandet, fjernet. Nå er det tilstrekkelig for å nekte realitetsbehandling etter denne bestemmelsen at utlendingen har hatt opphold i det aktuelle tredjelandet, og at vedkommende ikke var forfulgt der. Returvernet etter utlendingsloven § 73 gjelder imidlertid uendret.

1.2.3.2 GRUNNLOVEN OG INTERNASJONALE FORPLIKTELSER

Flyktningkonvensjonen inneholder ingen uttrykkelig bestemmelse om retten til å søke asyl.

Det grunnleggende vilkåret for å avvise å behandle en asylsøknad og returnere søkeren til en stat der han tidligere har oppholdt seg, er at det må være trygt å returnere en asylsøker til det aktuelle tredjelandet. Hvilke vilkår som konkret må være oppfylt for å anse et land som et «trygt tredjeland», er imidlertid ikke klart. Det finnes ingen allment akseptert folkerettslig definisjon av begrepet. I juridisk litteratur og i uttalelser fra FNs høykommissær for flyktninger har vilkåret for retur vært formulert som at personen må være sikret «effektiv beskyttelse», at dette innebærer et krav om at tredjelandet respekterer forbud mot utsendelse, og at det eksisterer tilstrekkelige prosessuelle garantier som sikrer at dette etterleveres.

FNs flyktningkonvensjon artikkel 33, Grunnloven § 93, EMK artikkel 3, FNs torturkonvensjonen artikkel 3 og FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) artikkel 7 setter forbud mot å returnere en person til et land eller område der det foreligger en reell risiko for at vedkommende vil bli utsatt for tortur eller grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff. I utlendingsloven er disse prinsippene inntatt i § 73.

EUs prosedyredirektiv (Direktiv 2013/32/EU, ikke bindende for Norge) regulerer i artikkel 33 når en søknad om beskyttelse kan avvises av medlemsstatene. Avvisning kan blant annet skje hvis en annen medlemsstat

har gitt internasjonal beskyttelse, eller hvis et land som ikke er medlemsstat, anses som søkerens første asylland eller som et sikkert tredjeland for søkeren. Artikkel 38 definerer hva som kan regnes som et sikkert tredjeland.

I saker etter EMK om retur av asylsøkere har EMD tatt som utgangspunkt at det gjelder et absolutt vern mot utsendelse til områder hvor søkeren risikerer behandling i strid med EMK artikkel 3. Dette gjelder både ved utsendelsen til opprinnelsesland og til tredjeland. EMD har videre lagt til grunn at personer er vernet mot å sendes til tredjeland dersom dette innebærer en risiko for videre utsendelse til land med risiko for behandling i strid med EMK artikkel 3.

Praksis fra EMD om adgangen til å returnere asylsøkere til tredjeland tar i det vesentlige opp i seg kriteriene for hva som utgjør effektiv beskyttelse etter flyktningkonvensjonen. I saken M.S.S. mot Belgia og Hellas (appl. no. 30696/09) var et av spørsmålene hvilket ansvar Belgia hadde ved utsendelse av en afghansk asylsøker til Hellas, i samsvar med Dublin-forordningen. EMD konkluderte da med at utsendelsen til Hellas innebar at Belgia hadde krenket EMK artikkel 3, blant annet fordi belgiske myndigheter visste, eller burde ha visst, at personen ikke hadde noen garantier for behandling av asylsøknaden. EMD viste til at det var den reelle situasjonen i tredjelandet, ikke det faktum at landet hadde tiltrådt internasjonale avtaler, som var avgjørende. Svikten i det greske asylsystemet økte risikoen for at klageren ville bli sendt ut fra Hellas uten en vurdering av om dette ville være i strid med EMK artikkel 3.

1.2.3.3 HØRINGSINSTANSENS SYN

1.2.3.3.1 *Høringsinstansenes syn på lovforslaget*

Noen høringsinstanser er positive til forslaget om å videreføre endringen i utlendingsloven § 32 første ledd bokstav d.

De fleste høringsinstansene går imidlertid imot forslaget.

1.2.3.3.2 *Høringsinstansenes syn på hvordan lovendringen har fungert i praksis*

Departementet bemerker at det er vanskelig å sammenlikne sakene som er nektet realitetsbehandling etter utlendingsloven § 32 første ledd bokstav d før og etter lovendringen. Dette skyldes i hovedsak at omfanget av ankomster via Storskog grensepasseringssted var betydelig høyere i 2015 enn tidligere år. Storskog-sakene utgjorde en spesiell portefølje, ved at alle asylsøkerne ble registrert ved grensepasseringen på Storskog, og alle hadde ID-dokumenter.

Det gis i proposisjonen pkt. 2.4.4 en omtale av behandlingen av saker etter lovendringen og av høringsinstansenes syn på hvordan lovendringen har fungert i praksis. Det skilles mellom betydningen for Russland

som tredjeland (Storskog-sakene) og betydningen for andre tredjeland.

1.2.3.4 DEPARTEMENTETS VURDERING

Det foreslås i proposisjonen å videreføre endringen i utlendingsloven § 32 første ledd bokstav d, det vil si at det ikke skal være et vilkår om at utlendingen må få en søknad om beskyttelse behandlet i tredjelandet, for at asylsøknaden kan nektes realitetsbehandlet i Norge. Dette innebærer at det er tilstrekkelig for å nekte realitetsbehandling etter denne bestemmelsen at utlendingen har hatt opphold i det aktuelle tredjelandet og at vedkommende ikke var forfulgt der. Returvernet etter utlendingsloven § 73 gjelder uendret.

Etter departementets syn er det helt sentralt for at asylsystemet skal fungere etter hensikten, at personer uten reelt behov for beskyttelse i Norge kan returneres til land der de tidligere har hatt opphold. Verken flyktningkonvensjonen eller andre internasjonale konvensjoner innebærer en ubetinget rett til selv å velge hvilket land man vil søke asyl i. Trygt tredjeland-konseptet er ikke direkte regulert i flyktningkonvensjonen, men har utviklet seg gjennom statspraksis.

Det tidligere kravet i utlendingsloven § 32 første ledd bokstav d om at realitetsbehandling bare kan nektes dersom søkeren vil få en søknad om beskyttelse behandlet i tredjelandet, gjør det vanskelig å nekte realitetsbehandling for personer som har oppholdstillatelse i et tredjeland på annet grunnlag enn beskyttelsesbehov, for eksempel fordi de har arbeidstillatelse eller tilatelse til å studere der. Vilkåret om at søknaden om beskyttelse må behandles i tredjelandet, går ut over det som følger av Norges folkerettslige forpliktelser, herunder flyktningkonvensjonen og EMK artikkel 3. Vilkåret er tatt inn i EUs prosedyredirektiv (Direktiv 2013/32/EU) i artikkel 38, men Norge er som tidligere vist ikke bundet av dette direktivet.

Noen av høringsinstansene viser til faren for såkalt «chain refoulement», det vil i denne sammenheng si at utlendinger som returneres fra Norge til et tredjeland, kan bli sendt videre til et annet land der de risikerer forfølgelse. Til dette bemerker departementet i proposisjonen at det sentrale vilkåret for å returnere en person til et trygt tredjeland, er at personen ikke risikerer å bli utsatt for behandling i strid med Grunnloven eller våre folkerettslige forpliktelser, herunder EMK artikkel 3, eller å bli sendt videre til et land der vedkommende risikerer slik behandling. Dette vilkåret må fortsatt være oppfylt, og asylsøkere kan bare returneres dersom det kan legges til grunn at de er sikret tilstrekkelig effektiv beskyttelse i mottakerstaten.

Departementet mener ut fra det ovenstående at det ikke er nødvendig eller ønskelig å oppstille et absolutt vilkår om behandling av asylsøknad for personer som

på annen måte vil være sikret effektiv beskyttelse mot behandling i strid med EMK artikkel 3 eller videre retur.

Departementet vil også vise til at EU-kommisjonen i 2016 la frem utkast til ny prosedyreforordning (COM (2016)467), hvor det blant annet foreslås endringer i vilkårene for å nekte å ta en asylsøknad til realitetsbehandling fordi utlendingen kan henvises til et trygt tredjeland. Etter gjeldende prosedyredirektiv er det et vilkår at det i tredjelandet er mulig å søke flyktningstatus og oppnå beskyttelse som flyktning, dersom man anerkjennes som dette. Etter utkastet skal ikke dette lenger være et vilkår.

Det bemerkes at vedtak etter utlendingsloven § 32 første ledd bokstav d så langt ikke har vært gjenstand for domstolsprøving, men én sak som sto for retten, har blitt hevet. Se omtale i proposisjonen.

Departementet viser i proposisjonen til det som er sagt om erfaringer med bruk av ny § 32 første ledd bokstav d etter lovendringen i november 2015. Erfaringene knytter seg i hovedsak til saker i Storskog-porteføljen. UNE mener det er sannsynlig at lovendringen har ført til at realitetsbehandling har blitt nektet i flere saker enn dersom lovendringen ikke hadde blitt gjennomført, samt at saksbehandlingen i enkelte saker ble enklere. Etter departementets mening har bestemmelsen hatt ønsket effekt, ved at flere er henvist tilbake til et trygt land de har hatt opphold i. Dette er viktig for å ivareta asylinstituttet.

Departementet viser videre til at bestemmelsen også har blitt anvendt overfor asylsøkere som har hatt opphold i andre tredjeland enn Russland. Dette viser at bestemmelsen er viktig også i en situasjon hvor det ikke lenger er stor tilstrømning av asylsøkere over Storskog grensepasseringssted.

At returarbeidet i Storskog-porteføljen har tatt tid, bør ikke være avgjørende for vurderingen av om endringen i utlendingsloven § 32 første ledd bokstav d skal videreføres.

UNE uttaler at der utlendingen har hatt opphold i et trygt tredjeland, vil det også være grunnlag for avslag etter utlendingsloven § 28, og at en slik saksbehandling ikke nødvendigvis er mer arbeidskrevende. Det kan derfor spørres om det er et reelt behov for videreføring av endringen i utlendingsloven § 32 første ledd bokstav d. Til dette bemerker departementet at utlendingsloven § 32 første ledd bokstav d også må sees i sammenheng med utlendingslovens øvrige regler for denne sakstypen, herunder bruk av tvangsmidler, unntak fra utreisefrist og adgangen til å iverksette et vedtak før det er endelig, jf. utlendingsloven § 90 tredje ledd og femte ledd bokstav a. Samlet sett vil dette legge til rette for rask og effektiv saksbehandling i saker der asylsøkere tidligere har hatt opphold i et trygt tredjeland. I tillegg innebærer det en sterk signaleffekt at en asylsøknad ikke tas til realitetsbehandling.

Bestemmelsen i utlendingsloven § 32 gjelder både i de tilfeller der en asylsøker reiser direkte til Norge fra det aktuelle tredjelandet, og i tilfeller der søkeren har reist til Norge via andre land.

1.2.4 Tvangsmidler

1.2.4.1 GJELDENE RETT

1.2.4.1.1 Pågrepelse og fengsling på utlendingsrettslig grunnlag

Innledning

Pågrepelse og fengsling på utlendingsrettslig grunnlag er, med unntak for saker som angår grunnleggende nasjonale interesser eller utenrikspolitiske hensyn, regulert i utlendingsloven kapittel 12. De nærmere grunnlagene er listet opp i utlendingsloven § 106 første ledd bokstav a til h.

Det store flertall av saker om pågrepelse og fengsling etter utlendingsloven § 106 gjelder unndragelsesfare etter bokstav b. I tillegg skjer det pågrepelse og fengsling i et betydelig antall saker som gjelder identitetsavklaring etter bokstav a. Når det gjelder de øvrige grunnlagene, er det tale om ingen eller svært få saker.

Utlendingsloven § 106 annet ledd slår fast at det ikke skal besluttet pågrepelse eller fengsling «dersom det vil være tilstrekkelig med meldeplikt eller pålegg om bestemt oppholdssted», jf. utlendingsloven § 105.

Utlendingsloven § 99 (generelt om bruk av tvangsmidler) slår fast at myndighetene bare kan bruke tvangsmidler når det er «tilstrekkelig grunn til det», og at tvangsmidler ikke kan brukes «når det etter sakens art og forholdene ellers ville være et uforholdsmessig inngrep».

For øvrig vises det til at reglene for pågrepelse og fengsling er behandlet i Prop. 126 L (2016–2017) Endringer i utlendingsloven (tvangsmidler mv.) kapittel 4 og 6.

Lovendringene fra november 2015

Ved lovendringen i november 2015 ble det tilføyd en ny bokstav g i utlendingsloven § 106 første ledd. Bestemmelsen gir hjemmel for pågrepelse og fengsling hvis utlendingens søknad om beskyttelse mest sannsynlig vil bli nektet realitetsbehandlet i medhold av lovens § 32 første ledd bokstav a eller d fordi vedkommende har fått asyl eller annen form for beskyttelse i et annet land, eller forut for innreise til riket hadde opphold i en stat eller et område hvor vedkommende ikke var forfulgt. Bestemmelsen er senere noe teknisk redigert, jf. Prop. 90 L (2015–2016).

Hjemmelen kom til som en direkte konsekvens av de høye ankomstene over Storskog grensepasseringssted høsten 2015. I utlendingsloven § 106 femte ledd er det fastsatt at frihetsberøvelse etter første ledd bokstav e maksimalt kan ha én ukes varighet, og at mindreårige og barnefamilier ikke omfattes av bestemmelsen. Det

ble også foretatt en endring i utlendingsloven § 106 a (fare for unndragelse), ved at første ledd i bestemmelsen fikk en ny bokstav k. Her ble det presisert at det ved vurderingen av unndragelsesfare kan legges vekt på at utlendingens søknad om beskyttelse er nektet realitetsbehandlet etter utlendingsloven § 32 første ledd bokstav a eller d.

I proposisjonen siteres det fra departementets drøftelser i Prop. 16 L (2015–2016) s. 18–19.

1.2.4.1.2 Pålegg om meldeplikt eller bestemt oppholdssted

Innledning

Etter utlendingsloven § 105 kan en utlending pålegges meldeplikt eller bestemt oppholdssted. De nærmere grunnlagene er listet opp i utlendingsloven § 105 første ledd bokstav a til f.

Lovendringene fra november 2015

Høsten 2015 ble det inntatt en ny bokstav e i utlendingsloven § 105 første ledd. Bestemmelsen gir hjemmel for å pålegge meldeplikt eller bestemt oppholdssted hvis utlendingens søknad om beskyttelse enten har blitt, eller mest sannsynlig vil bli, nektet realitetsbehandlet i medhold av utlendingsloven § 32 første ledd bokstav a eller d fordi vedkommende har fått asyl eller annen form for beskyttelse i et annet land, eller forut for innreise til riket hadde opphold i en stat eller et område hvor vedkommende ikke var forfulgt. Bestemmelsen i utlendingsloven § 105 første ledd bokstav e er senere teknisk redigert, se nærmere om dette i Prop. 90 L (2015–2016).

Til forskjell fra utlendingsloven § 106 bokstav g gjelder utlendingsloven § 105 bokstav e også etter at det er fattet vedtak om at søknaden ikke skal realitetsbehandles. Bestemmelsen omfatter også mindreårige og barnefamilier.

Det siteres i proposisjonen fra departementets drøftelser i Prop. 16 L (2015–2016) s. 19.

1.2.4.1.3 Annet særskilt tilrettelagt innkvarteringssted

Utlendingsloven § 107 regulerer plassering og drift av utlendingsinternat. Nærmere regler er gitt i forskrift 23. desember 2009 nr. 1890 om Politiets utlendingsinternat (utlendingsinternatforskriften). I dag finnes det ett utlendingsinternat i Norge, Politiets utlendingsinternat på Trandum, som drives av Politiets utlendingsenhet (PU).

Frem til lovendringen i november 2015 fastsatte utlendingsloven § 107 første ledd at personer som pågripes og fengsles på utlendingsrettslig grunnlag, «som hovedregel» skulle plasseres der. Formuleringen «som hovedregel» åpner særlig for at utlendinger som pågripes,

kan plasseres i politiarrest før de blir fremstilt for fengsling og transportert videre til Trandum.

Da Norge opplevde store ankomster over Storskog av asylsøkere som utlendingsforvaltningen ønsket å returnere til Russland over samme grenseovergangssted, var innsettelse på Trandum av praktiske grunner lite aktuelt.

Dersom politiet skulle kunne gjøre nytte av den bestemmelsen som ble foreslått og vedtatt om utvidet adgang til pågrep og fengsling i saker hvor det var sannsynlighetsovervekt for avslag på realitetsbehandling etter utlendingsloven § 32 første ledd bokstav a og d, var det derfor viktig med en tydelig hjemmel for at frihetsberøvelse også kan skje på annet tilrettelagt innkvarteringssted enn et eget utlendingsinternat. Stortinget ga sin tilslutning til dette, og det ble vedtatt endringer i utlendingsloven § 107 første ledd, som nå fastsetter at utlendinger som pågripes og fengsles i medhold av utlendingsloven § 106 første ledd, som hovedregel skal anbringes i utlendingsinternat «eller på annet særskilt tilrettelagt innkvarteringssted».

At det alternative innkvarteringsstedet ikke er et utlendingsinternat, innebærer at det hovedsakelig er å anse som et vanlig asylmottak. Det vil normalt ikke være de samme sikrings- og kontrollordninger som på et utlendingsinternat. Det vil også kunne være mer provisoriske forhold.

Driften på alternative innkvarteringssteder vil i utgangspunktet ikke være regulert i utlendingsloven § 107 eller i utlendingsinternatforskriften. Departementet foreslo imidlertid at reglene i utlendingsloven § 107 tredje til åttende ledd skulle gjelde så langt de passer. Niende ledd hjemler utfyllende forskrifter også om særskilte innkvarteringssteder som nevnt i første ledd.

Det siteres i proposisjonen fra departementets drøftelser i Prop. 16 L (2015–2016) s. 20.

1.2.4.2 GRUNNLOVEN OG INTERNASJONALE FORPLIKTELSER

Grunnlovsbestemmelser og internasjonale konvensjoner som er av betydning når det gjelder bruk av tvangsmidler etter utlendingsloven, er blant annet:

- Grunnloven § 93 annet ledd, jf. Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) artikkel 3 (forbud mot tortur eller annen umenneskelig eller nedverdiggende behandling)
- Grunnloven § 94, jf. EMK artikkel 5 (retten til personlig frihet og sikkerhet)
- Grunnloven § 102, jf. EMK artikkel 8 (vern om privat- og familieliv)
- Grunnloven § 104 annet ledd, jf. barnekonvensjonen artikkel 3 nr. 1 (hensynet til barnets beste)
- Grunnloven § 106, jf. fjerde tilleggsprotokoll artikkel 2 (retten til fri bevegelse)
- Grunnloven § 113 (legalitetsprinsippet)

Den europeiske menneskerettsdomstol (EMD) har slått fast at kortvarig fengsling med det formål å gjennomføre hurtigprosedyrer, ikke er i strid med retten til frihet etter EMK artikkel 5, inkludert kravet om «good faith» som er innarbeidet i domstolens praksis. Departementet viser særlig til at EMD godtok sju dagers fengsling i Saadi mot Storbritannia (og indikerte heller ikke at dette ville være en maksimalgrense).

Artikkel 9 i FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) slår blant annet fast at «[n]o one shall be subjected to arbitrary arrest or detention». FNs Menneskerettighetskomité har blant annet slått fast at fengsling kan anses som vilkårlig «if it is not necessary in all the circumstances of the case, for example to prevent flight or interference with evidence: the element of proportionality becomes relevant in this context» (A mot Australia, sak 5602/1993). Etter departementets vurdering kan dette ikke innebære et strengere nødvendighetskrav enn hva som følger av Grunnloven § 94 og utlendingsloven § 99.

EUs returdirektiv (2008/115/EC) er gjennomført i norsk rett og har regler om fengsling i artikkel 15 til 18. Reglene gjelder fengsling for å gjennomføre retur, og de er således ikke direkte relevante for spørsmålet om fengsling i forbindelse med avklaring av om søknaden skal realitetsbehandles. Det følger av artikkel 15 nr. 1 at fengsling for å gjennomføre retur hovedsakelig kan skje dersom det foreligger unndragelsesfare eller motarbeiding av retur. Artikkel 16 i direktivet gjelder fengslingsforhold og slår i nr. 1 fast at fengsling «shall take place as a rule in specialised detention facilities». Dersom dette ikke er mulig, og personer må plasseres i fengsel, skal vedkommende holdes adskilt fra vanlige innsatte.

For øvrig viser departementet til redegjørelsene for Grunnloven og internasjonale forpliktelser som er gitt i Prop. 138 L (2010–2011) punkt 4, Prop. 16 L (2015–2016) s. 14–18, Prop. 91 L (2015–2016) s. 14–17 og s. 27–29 og Prop. 126 L (2016–2017) punkt 5, 7.3 og 11.1.

1.2.4.3 HØRINGSNOTATETS FORSLAG

I høringsnotatet foreslo departementet å videreføre tilføyelsene i lovens bestemmelser om meldeplikt og bestemt oppholdssted, jf. utlendingsloven § 105, og om pågrepelse og fengsling, jf. utlendingsloven § 106. Dette vil gi hjemmel til å anvende disse tiltakene dersom utlendingens søknad om beskyttelse mest sannsynlig vil bli nektet realitetsbehandlet fordi vedkommende har fått asyl eller annen form for beskyttelse i et annet land, eller forut for innreise til riket hadde opphold i en stat eller et område hvor vedkommende ikke var forfulgt.

Endringen i utlendingsloven § 106 a første ledd bokstav k ble også foreslått videreført, slik at i en vurdering av om det foreligger unndragelsesfare, vil politiet og retten kunne vektlegge om utlendingens søknad om beskyttelse er nektet realitetsbehandlet etter utlendings-

loven § 32 første ledd bokstav a eller d. I tillegg ble det foreslått å videreføre endringene i utlendingsloven § 107, slik at det i større grad vil være mulig å plassere utlendinger som blir frihetsberøvet, andre steder enn i utlendingsinternatet på Trandum.

I pkt.2.6.3 i proposisjonen gis en omtale av høringsinstansenes syn, både på lovforslaget og på hvordan lovendringer har fungert i praksis. Det er instanser som støtter forslagene, og instanser som er negative til forslagene.

1.2.4.4 DEPARTEMENTETS VURDERING

1.2.4.4.1 *Utvidede hjemler for pågrepelse og fengsling og for å pålegge meldeplikt og bestemt oppholdssted*

Det foreligger ikke erfaringer med praktisk anvendelse av de utvidede hjemlene i utlendingsloven §§ 105 (meldeplikt og bestemt oppholdssted), 106 (pågrepelse og fengsling) og 106 a (fare for unndragelse). Dette skyldes at den faktiske situasjonen ved Storskog endret seg før det ble aktuelt å ta bestemmelsene i bruk. Argumentene om hvorfor det er nødvendig og forholdsmessig med denne type bestemmelser står derfor ikke i noe endret lys etter at bestemmelsene ble vedtatt.

Departementet mener det er viktig å gjøre de aktuelle bestemmelsene til en permanent del av lovverket, slik at myndighetene har de nødvendige rettslige virkemidler dersom det skulle oppstå en ny situasjon med høye ankomster av asylsøkere over Storskog.

Politidirektoratet og Politiets utlendingsenhet har i høringen reist spørsmål om bestemmelsene bør gis utvidet anvendelse. De viser til at den hjemmelen som ble vedtatt, bare gir grunnlag for pågrepelse og fengsling forut for vedtak. Departementet viser til at det følger av returdirektivet artikkel 15 at fengsling for å gjennomføre retur hovedsakelig bare kan skje dersom det foreligger unndragelsesfare eller motarbeiding av retur. Det pågår nå en prosess mellom EU-kommisjonen og EU-statene med å gjennomgå tolkningen av returdirektivet og revidere den såkalte Returhåndboken. Dersom resultatet av prosessen gir grunnlag for endring i regelverket på dette punkt, vil departementet komme tilbake til det.

I høringen reises det spørsmål om bestemmelsene er forenlig med Grunnloven § 94 og internasjonale forpliktelser. NOAS mener bestemmelsene mangler et klart definert og legitimt formål. De anfører at ordlyden i bestemmelsene gjør det umulig å anvende dem i samvar med nødvendighetskravet etter Grunnloven § 94.

Departementet viser til at reglene er gitt for å hindre at personer tar opphold i landet uten tillatelse. Reglene skal dels også sikre at utlendingen ikke forsvinner før det er fattet en avgjørelse, og dels legge til rette for rask retur dersom søknaden nektes realitetsbehandlet. Departementet mener at det er viktig, særlig i situasjoner med høye ankomster av asylsøkere som kan henvises til

et trygt tredjeland hvor de har eller har hatt opphold, med et regelverk som gir mulighet for kontrollerte og effektive prosesser.

Departementet finner det klart at frihetsberøvelse i inntil sju dager (som er maksgrensen) på bakgrunn av slike kontrollhensyn som nevnt ovenfor, er legitimt og oppfyller nødvendighetskravet i Grunnloven § 94. På samme vis er det klart at forslaget vil være i tråd med Norges internasjonale forpliktelser, herunder SP artikkel 9 og EMK artikkel 5.

Departementet understreker avslutningsvis at alle søknader om beskyttelse, også de som i utgangspunktet omfattes av utlendingsloven § 32, skal vurderes konkret og individuelt. Dette gjelder selvsagt også når søkeren blir (vurdert) pågrepet. Dersom sannsynligheten for at søknaden skal nektes realitetsbehandlet bortfaller, vil det ikke lenger være mulig å holde vedkommende fengslet på dette grunnlaget. For øvrig har Politiets utlendingsenhet opplyst at ankomstsituasjonen (etter lovendringene hadde trådt i kraft) var slik at det ikke var behov for frihetsberøvelse av større grupper av de søkerne som ankom over Storskog grensepasseringssted.

Politiets sikkerhetstjeneste har tatt opp en problemstilling knyttet til utlendingsloven § 106 a første ledd bokstav j («For å avgjøre om det foreligger unndragelsesfare skal det foretas en totalvurdering hvor det blant annet kan legges vekt på om [...] utlendingen er funnet å utgjøre en trussel mot grunnleggende nasjonale interesser»). Dette er noe departementet vil komme tilbake til. Departementet har også vurdert innspillet fra Politiets sikkerhetstjeneste om å innta henvisninger i utlendingsloven § 130 til de foreslåtte endringene i utlendingsloven §§ 105, 106 og 107, men mener dette vil være lite hensiktsmessig.

1.2.4.4.2 Annet særskilt tilrettelagt innkvarteringssted

Endringen i utlendingsloven § 107 første ledd kom til anvendelse overfor søkere som ankom Norge via Storskog grensepasseringssted. Det er fremhevet i høringen av politiet at endringen er både viktig og praktisk. I tråd med formålet gir bestemmelsen nå nødvendig fleksibilitet dersom det plutselig skulle oppstå behov for pågrep og fengsling på et sted som ligger langt fra Politiets utlendingsinternat, jf. eksemplene med Ankomstsenter Finnmark og Barents frokostthottell. Departementet mener derfor at endringene i utlendingsloven § 107 første ledd bør videreføres.

Departementet har merket seg innspillet om at det bør gis en nærmere regulering av forholdet til utlendingsinternatforskriften. Fordi det i forkant er uklart hva slags situasjon som kan oppstå og som skal reguleres, ligger det ikke til rette for å fastsette detaljerte forskriftsbestemmelser om særskilt tilrettelagte innkvarteringssteder. Departementet vil imidlertid se nærmere

på hvilke forskriftsregler som uansett bør gjelde, og vurdere om dette bør tydeliggjøres i utlendingsinternatforskriften.

Departementet har også merket seg innspillet fra Kriminalomsorgsdirektoratet om at det ikke foreligger noen klare regler og rutiner i de tilfeller hvor en utlending plasseres i fengsel i regi av kriminalomsorgen. Utlendingsloven § 107 første ledd åpner for at utlendinger unntaksvis kan plasseres i ordinære fengsler. Departementet mener at rutinene for dette bør kunne avklares i dialog mellom Politidirektoratet og Kriminalomsorgsdirektoratet, og foreslår ingen lovendring på dette punkt.

1.2.5 Unntak fra utreisefrist

1.2.5.1 GJELDENDE RETT

1.2.5.1.1 Innledning

Utlendingsloven § 90 gir regler om iverksetting av vedtak. Hovedregelen er at et vedtak iverksettes ved at en utlending pålegges å reise innen en fastsatt frist.

1.2.5.1.2 Lovendringene fra november 2015

Før lovendringene i november 2015 henviste § 90 sjette ledd bokstav d bare til utlendingsloven § 32 første ledd bokstav b (Dublin-sakene), og ikke til de øvrige grunnlagene i utlendingsloven § 32 første ledd for å avslå realitetsbehandling.

I Prop. 16 L (2015–2016) foreslo departementet at det burde være adgang til å unnlate å sette utreisefrist også dersom realitetsbehandling var avslått etter et av de øvrige alternativene i utlendingsloven § 32 første ledd.

Stortinget sluttet seg til dette, og utlendingsloven § 90 (nåværende) sjette ledd ble endret, slik at den fikk en henvisning til hele utlendingsloven § 32 første ledd. Som følge av senere endringer i utlendingsloven § 32 henviser utlendingsloven § 90 sjette ledd nå til hele § 32 og ikke bare til første ledd, se nærmere om dette i Prop. 90 L (2015–2016).

I proposisjonen pkt. 2.6.3 gis en omtale av høringsinstansenes syn, både på lovforslaget og på hvordan lovendringer har fungert i praksis.

1.2.5.2 DEPARTEMENTETS VURDERING

I høringsnotatet ble det foreslått å videreføre regelen i utlendingsloven § 90 sjette ledd om at det kan settes en kortere frist enn sju dager eller unnlates å gi en utreisefrist når utlendingen omfattes av utlendingsloven § 32 første ledd bokstav d.

Formålet med endringen i utlendingsloven § 90 (nåværende) sjette ledd i november 2015 var å kunne gjennomføre umiddelbar retur av dem som fikk avslag på søknaden, og ikke avvente utløpet av en utreisefrist. Siden lovendringen trådte i kraft 20. november 2015 og ankomstene over Storskog stanset fullstendig opp fra

30. november 2015, rakk man i praksis i liten grad å samle erfaringer med anvendelsen av bestemmelsen under slike omstendigheter som tiltenkt. UDI har i sine tilbakemeldinger understreket at man ikke lyktes i en effektiv underretting av vedtak og uttransportering overfor dem som var kommet forut for lovendringen, og som var plassert rundt i landet på ulike mottak. De mener at prosessen også ble forsinket av at advokater ikke lenger har oppgaven med å underrette søkerne i slike saker. Ettersom situasjonen med behov for utplassering av asylsøkerne rundt på mottak nettopp er den situasjonen som endringen i utlendingsloven § 90 (gjennom formålet om rask og effektiv retur) skal motvirke, ser ikke departementet grunn til å gå nærmere inn på disse problemstillingene.

Departementet viser til at det foreligger begrenset erfaring med adgangen til å unnlate å fastsette utreisefrist i utlendingsloven § 90 (nåværende) sjette ledd i en slik situasjon som bestemmelsen er tenkt anvendt. Departementet mener imidlertid at de argumentene som lå til grunn for endringen, fortsatt har gyldighet, og at det er viktig at bestemmelsen gjøres til en permanent del av lovverket.

Hensynene bak reglene om fastsettelse av utreisefrist er dels at utlendingen skal gis mulighet til å forlate landet frivillig, og dels at utlendingen skal gis mulighet til å ordne opp i sine private forhold før utreisen gjennomføres. Hensynene slår normalt i liten grad til i saker hvor en søker nektes realitetsbehandling etter utlendingsloven § 32, da vedkommende gjennomgående vil ha oppholdt seg i Norge i svært kort tid. Når det kommer søkere til Norge som åpenbart ikke har et beskyttelsesbehov, er målet at både behandlingen av søknaden og retur skal skje svært raskt.

Hvor stor vekt som kan legges på saksbehandlingstid ved vurderingen av fastsettelse av utreisefrist, vil variere og må vurderes konkret. Som et utgangspunkt mener departementet at medgått tid ikke bør komme utlendingen til gode dersom vedkommende har motarbeidet norske myndigheter, for eksempel gjennom å skjule at han eller hun allerede har en oppholdstillatelse i et annet trygt land. Departementet understreker at bestemmelsen i utlendingsloven § 90 sjette ledd om fastsetting av utreisefrist er en «kan»-bestemmelse. Det er derfor rom for nødvendig fleksibilitet.

1.2.6 Økonomiske og administrative konsekvenser

1.2.6.1 INSTRUKSJONSMYNDIGHET OVER UNE

Samlet antas forslaget å ikke innebære betydelige administrative eller økonomiske konsekvenser.

1.2.6.2 RETUR TIL TRYGT TREDJELAND

Endringen i utlendingsloven § 32 første ledd bokstav d har ført til, og vil føre til, at færre asylsøknader tas til realitetsbehandling i Norge. Departementet har

imidlertid ikke grunnlag for å tallfeste potensielle besparelser.

1.2.6.3 TVANGSMIDLER OG UNNTAK FRA UTREISEFRIST

Forslagene viderefører gjeldende lovregler. Tiltaket vil også kunne føre til besparelser, blant annet ved at retur kan gjennomføres mer effektivt. Departementet har imidlertid ikke grunnlag for å tallfeste potensielle besparelser.

1.2.7 Nærmere om lovforslaget

1.2.7.1 UTFORMINGEN AV LOVFORSLAGET

Endringene som ble foreslått i Prop. 16 L (2015–2016), ble vedtatt i form av en endringslov, lov 20. november 2015 nr. 94 om endringer i utlendingsloven (innstramminger). Det ble gjort endringer i §§ 32, 76, 90, 105, 106, 106 a og 107 i lov 15. mai 2008 nr. 35 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven).

I følge endringsloven del III skal loven oppheves fra og med 1. januar 2018. I utgangspunktet innebærer dette at endringene i de nevnte bestemmelsene i utlendingsloven reverseres 1. januar 2018, og at utlendingsloven blir slik den var forut for vedtakelsen av endringsloven. Imidlertid har flere av bestemmelsene som ble endret høsten 2015, blitt endret på ny som følge av etterfølgende (suksessive) endringslover.

Endringene omtales i proposisjonen.

I proposisjonen foreslår departementet å videreføre alle endringene i utlendingsloven som ble vedtatt høsten 2015. Departementet mener at den mest hensiktsmessige måten dette kan oppnås på, er at det vedtas en ny endringslov som opphever del III av endringsloven fra november 2015 (som fastsetter at den oppheves 1. januar 2018).

Departementet bemerker at dersom Stortinget ikke skulle ønske å videreføre lovendringene fra 2015, bør det gis en ny endringslov som klargjør gjeldende rett.

1.2.7.2 OVERSIKT OVER LOVENDRINGER SOM FORESLÅS VIDEREFØRT

Departementets forslag innebærer at følgende lovendringer blir videreført:

§ 32 første ledd skal lyde:

En søknad om oppholdstillatelse etter § 28 kan nektes realitetsbehandlet dersom søkeren

- a) har fått asyl eller annen form for beskyttelse i et annet land,
- b) kan kreves mottatt av et annet land som deltar i Dublin-samarbeidet, jf. fjerde ledd,
- c) kan kreves mottatt av en annen nordisk stat etter reglene i den nordiske passkontrolloverenskomsten,

- d) har reist til riket etter å ha hatt opphold i en stat eller et område hvor utlendingen ikke var *forfulgt*.

§ 76 annet ledd annet og tredje punktum oppheves.

§ 90 sjette ledd bokstav d skal lyde:

- d) utlendingen omfattes av § 32,

§ 105 første ledd bokstav c, d og ny bokstav e skal lyde:

- c) utlendingen er asylsøker eller har ulovlig opphold og er ilagt straff for et straffbart forhold eller treffes på fersk gjerning ved utøvelse av et straffbart forhold, som kan føre til høyere straff enn fengsel i seks måneder,
- d) det eneste grunnlag for opphold i riket er vernet mot utsendelse etter § 73,
- e) *utlendingens søknad om beskyttelse har blitt eller mest sannsynlig vil bli nektet realitetsbehandlet i medhold av § 32 første ledd bokstav a eller d eller femte ledd, eller*

§ 106 første ledd bokstav e, f og ny bokstav g skal lyde:

- e) utlendingen ikke gjør det som er nødvendig for å oppfylle plikten til å skaffe seg gyldig reisedokument, og formålet er å fremstille utlendingen for det aktuelle lands utenriksstasjon for å få utstedt *reisedokument*,
- f) utlendingen er i transitt i norsk lufthavn, med sikte på utsendelse,
- g) *utlendingens søknad om beskyttelse mest sannsynlig vil bli nektet realitetsbehandlet i medhold av § 32 første ledd bokstav a eller d eller femte ledd. Dette gjelder ikke hvis utlendingen er mindreårig eller har mindreårige barn som også har søkt beskyttelse, eller*

§ 106 femte ledd nytt fjerde punktum skal lyde:

Pågripelse og fengsling etter første ledd bokstav g kan ikke overstige 7 dager.

§ 106 a første ledd bokstav i, j og ny bokstav k skal lyde:

- i) utlendingen er ansvarlig for alvorlige ordensforstyrrelser ved innkvarteringssted for asylsøkere mv., jf. § 95 første og annet ledd,
- j) utlendingen er funnet å utgjøre en trussel mot grunnleggende nasjonale interesser,
- k) *utlendingens søknad om beskyttelse er nektet realitetsbehandlet etter § 32 første ledd bokstav a eller d eller femte ledd, eller*

§ 107 første ledd skal lyde:

En utlending som pågripes og fengsles i medhold av § 106 første ledd, skal som hovedregel anbringes i utlendingsinternat eller på annet særskilt tilrettelagt innkvarteringssted. På særskilt tilrettelagt innkvarteringssted, som nevnt i første punktum, gjelder reglene i tredje til åttende ledd så langt de passer.

1.3 Midlertidig arbeidstillatelse til asylsøkere mens søknaden er til behandling

1.3.1 Bakgrunn

Endringsforslaget besvarer anmodningsvedtak nr. 13 (2015–2016) fra Stortinget, som lyder:

«Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget med en vurdering av forslag til nye kriterier som gjør det enklere å få midlertidig arbeidstillatelse mens asylsøknaden er til behandling.»

I Meld. St. 30 (2015–2016) Fra mottak til arbeidsliv – en effektiv integreringspolitikk (integreringsmeldingen) fremgår følgende om midlertidig arbeidstillatelse til asylsøkere:

«Regjeringen ser imidlertid at det kan være hensiktsmessig å revurdere kravet om gjennomført asylintervju som vilkår for midlertidig arbeidstillatelse. [...] Regjeringen vil derfor i stedet innføre et vilkår om at det er høy sannsynlighet for at asylsøkeren vil få oppholdstillatelse i Norge.»

1.3.2 Høringen

Forslag om å innføre unntak fra vilkåret om gjennomført asylintervju for midlertidig arbeidstillatelse har vært sendt på høring i juli 2016.

1.3.3 Gjeldende rett

Utlendingsloven § 94 første ledd lyder:

«Søkeren kan gis rett til å ta arbeid inntil søknaden er avgjort. Det er en forutsetning for tillatelsen at følgende vilkår er oppfylt:

- det er gjennomført asylintervju av søkeren,
- det er ikke tvil om søkerens identitet, og
- det er ikke aktuelt å bortvise søkeren eller fremme tilbaketakelsesbegjæring overfor et annet land.»

UDI behandlet i 2016 rundt 1 500 førstegangssøknader om midlertidig arbeidstillatelse til asylsøkere. Ca. 850 av disse ble innvilget. Dette var en kraftig økning fra 2015, da UDI kun behandlet om lag 300 søknader, hvorav rundt halvparten ble innvilget.

1.3.4 Høringsinstansenes syn

Majoriteten av høringsinstansene er positive til forslaget og mener det er viktig at asylsøkere gis adgang til å arbeide på et tidligere tidspunkt enn i dag.

1.3.5 Departementets vurdering

Departementet foreslår i proposisjonen en endring i loven § 94 nytt annet ledd, der det innføres et unntak fra vilkåret om gjennomført asylintervju. Det foreslås at unntaket skal gjelde i saker hvor det er høy sannsynlighet for at asylsøkeren vil få oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 28 (beskyttelse) i Norge.

Forslaget har sin bakgrunn i de høye asylankomstene høsten 2015. Høye ankomster av asylsøkere førte til at søkerne måtte vente lenge på å bli intervjuet av UDI,

noe som igjen førte til unødige lang ventetid før søkerne fikk mulighet til å ta seg ordinært, lønnet arbeid. I dag er asylankomstene til Norge relativt lave. Forslagets praktiske betydning er derfor noe mindre nå enn da forslaget ble sendt på høring i juli 2016. Departementet mener likevel at endringen er viktig som et beredskapstiltak dersom det på ny skulle komme et stort antall asylsøkere til Norge eller restansene for asylintervju øker av andre grunner.

Departementet ønsker dessuten å legge til rette for at asylsøkere som ligger an til å få opphold i Norge, raskere skal få adgang til å utføre ordinært, lønnet arbeid. Deltakelse i arbeidslivet er integreringsfremmende og bidrar til at flere asylsøkere kan forsørge seg selv og sin familie.

HØY GRAD AV SANNSYNLIGHET FOR OPPHOLD

Ved vurderingen av sannsynligheten for opphold vil den generelle innvilgelsesprosenten for asylsøkere fra søkerens hjemland være et særlig relevant moment. Departementet mener det er hensiktsmessig å stille objektive krav til sannsynlighet, for å unngå at utlendingsmyndighetene i forbindelse med spørsmålet om arbeidstillatelse må foreta en ressurskrevende vurdering av selve asylsøknaden. Videre er det viktig å unngå at søkerne får inntrykk av at en midlertidig arbeidstillatelse innebærer et forhåndstilsagn om videre opphold i Norge. Et vedtak om midlertidig arbeidstillatelse har ingen betydning for den senere beskyttelsesvurderingen som skal foretas. Hensynet til effektivitet og behovet for rask avklaring taler også for objektive og klare vilkår som er enkle å praktisere.

Etter departementets vurdering er det naturlig å ta utgangspunkt i opprinnelsesland der innvilgelsesprosenten etter realitetsbehandling av asylsøknaden er over 80 pst. Hvilke land som da omfattes, vil kunne variere over tid. Departementet bemerker imidlertid at generell innvilgelsesprosent ikke alltid gir en god indikasjon på sannsynligheten for å få oppholdstillatelse for alle land og sakstyper. Hvilke land som omfattes, bør basere seg på UDIs statistikk/innvilgelsesprosent for de siste 6 månedene. Og dersom det foretas en hurtig praksisomlegging som antas å gi vesentlige utslag på innvilgelsesprosenten, bør UDI vurdere å revidere sine retningslinjer i den forbindelse. Innvilgelsesprosenten for enslige, mindreårige asylsøkere bør normalt holdes utenfor. Det kan åpnes for å skille mellom søkergrupper innenfor ett og samme land, dersom det er enkelt å skille ut søkerne ut fra hvor de kommer fra eller etnisitet. UDI gir nærmere retningslinjer for hvilke asylsøkergrupper som skal omfattes av den nye bestemmelsen. Retningslinjene må være enkle å praktisere ut fra de føringer som her er gitt.

Noen av høringsinstansene har kritisert at vilkåret vil medføre at en del asylsøkere som kommer til å bli

værende i Norge, ikke gis anledning til å arbeide. Etter departementets vurdering er det imidlertid ikke ønskelig å etablere en ordning som vil gjøre Norge mer attraktivt for asylsøkere uten beskyttelsesbehov. Hovedformålet med endringen er å legge til rette for raskere integrering. Det er for øvrig heller ikke slik at disse søkerne er fratatt muligheten til å få midlertidig arbeidstillatelse mens de venter på asylvedtak.

IDENTITETSVILKÅRET

Departementet foreslår ikke endringer i loven knyttet til vilkåret om at det ikke må være tvil rundt søkerens identitet. Dette kritiseres av flere høringsinstanser, og det er anført at en slik begrensning vil føre til at endringen får liten praktisk betydning. Departementet bemerker at det i dag er et problem at mange asylsøkere ikke fremlegger dokumentasjon på oppgitt identitet når de registrerer seg som asylsøkere. Dette er svært uheldig både for asylsaksbehandlingen og samfunnssikkerheten.

Når det gjelder bekymringen fra POD og Nasjonalt ID-senter, som mener at man ikke bør åpne for å gi arbeidstillatelse før asylintervju er avholdt, er departementet enig i at asylintervjuet har stor verdi i fastsettelsen av asylsøkeres identitet, og at det er et problem at noen søkere fremlegger ID-dokumenter som viser uriktig identitet. Dette er imidlertid først og fremst en utfordring ved vurderingen av selve asylsøknaden og av noe mindre betydning for spørsmålet om midlertidig arbeidstillatelse.

I tilfeller der søkeren er fra et land som ikke utsteder reisedokument eller nasjonalt identitetskort, jf. utlendingsforskriften § 17-24 annet ledd, legger departementet til grunn at det ofte vil være nødvendig å gjennomføre asylintervju for å kunne vurdere om det er tvil om søkerens identitet, jf. UDIs rundskriv RS 2010-180.

Selv om vilkåret om dokumentert identitet opprettholdes som et utgangspunkt, ser departementet at hensynene bak vilkåret muligens har mindre vekt for asylsøkere som allerede har begynt et formelt integreringsløp i Norge. Departementet etablerte i 2016 en prøveordning med såkalte integreringsmottak. Disse mottakene har et begrenset antall plasser, og målgruppen er asylsøkere som har fått innvilget opphold, samt asylsøkere fra grupper som har høy sannsynlighet for å få innvilget søknad om beskyttelse. I tillegg er det et vilkår at søkeren er motivert, og at vedkommende forplikter seg til å delta i aktivitetene på integreringsmottaket. Det er viktig at de som får plass i integreringsmottak, også kan delta i arbeidsrettede aktiviteter. For søkere som har begynt integreringsløpet gjennom en plass på integreringsmottak, kan det derfor være viktige grunner for å gi midlertidig arbeidstillatelse selv om de ikke har dokumentert sin identitet. Departementet vil vurdere om det bør gjøres endringer i utlendingsforskriften som i større

grad åpner for unntak fra kravet om dokumentert identitet, for asylsøkere som er i gang med et formelt integreringsløp.

FORHOLDET TIL GRUNNLOVEN OG NORGES INTERNASJONALE FORPLIKTELSE

Etter departementets vurdering er forslaget her ikke i strid med Grunnloven eller Norges internasjonale forpliktelser. Reglene er til gunst for asylsøkere som med høy sannsynlighet vil få opphold i Norge. Den positive forskjellsbehandlingen er saklig begrunnet i hensynet til integrering av dem som høyst sannsynlig skal bli i Norge, og hensynet til å unngå en økning i antall grunnløse asylsøknader. Endringen har kun betydning for hvilket tidspunkt under saksbehandlingen søkerne kan gis mulighet til å arbeide. Tiltaket er derfor ikke uforholdsmessig vurdert opp mot hensynene bak forskjellsbehandlingen.

1.3.6 Økonomiske og administrative konsekvenser

Det er vanskelig å anslå i hvilken grad endringen vil føre til at flere asylsøkere raskere kommer seg i ordinært, lønnet arbeid. Dersom forslaget medfører at flere asylsøkere arbeider, antas dette å bedre integreringsprosessen for dem det gjelder, og bidra til at personer som trolig vil få opphold i Norge i større grad tar del i det norske samfunnet. At flere mottaksbeboere får egen inntekt, vil videre kunne redusere mottaksutgiftene, som følge av at arbeidsinntekt normalt medfører trekk i de økonomiske ytelsene til beboere i mottak.

Forslaget vil trolig medføre en noe økt oppgavemengde for utlendingsforvaltningen.

Eventuelle økte utgifter som følge av forslaget dekkes innenfor Justis- og beredskapsdepartementets gjeldende budsjettamme.

1.4 Politiattest for tolker i utlendingsforvaltningen

1.4.1 Bakgrunn

Det vises i proposisjonen til at det er av avgjørende betydning for en god og riktig behandling av utlendingssaker at tolkene som benyttes, er faglig kvalifiserte, og at de har tilfredsstillende vandel. Det er også viktig at brukerne og offentligheten for øvrig har tillit til kvaliteten og egnetheten hos de tolkene som benyttes. Vandelskontroll av tolker vil være med på å bygge opp under denne tilliten.

I dag er det kun politiet som har mulighet til å foreta vandelskontroll av tolker som de selv benytter.

NOU 2014:8 Tolking i offentlig sektor – et spørsmål om rettssikkerhet og likeverd ble sendt på høring 2. desember 2014 med frist 31. mars 2015. Til sammen foreslår utvalget mer enn 70 tiltak for å øke bruken av kvalifiserte tolker i alle deler av offentlig sektor. Regjeringen har igangsatt et arbeid med en lov om tolking i

offentlig forvaltning, jf. Prop. 1 S (2016–2017) Justis- og beredskapsdepartementet.

1.4.2 Høringen

Forslaget om ny lovbestemmelse om politiattest for tolker i utlendingsforvaltningen har vært på høring.

1.4.3 Gjeldende rett

Lov 28. mai 2010 nr. 16 om behandling av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten (politiregisterloven) gir overordnede regler for utstedelse av politiattest. I henhold til politiregisterloven § 36 kan vandelskontroll, herunder krav om politiattest, bare foretas når den har hjemmel i lov eller i forskrift gitt i medhold av lov.

I henhold til UDIs rundskriv 2011-039 bør personer som har begått en straffbar handling, som hovedregel ikke gis oppdrag som tolk i utlendingssaker. Unntak kan gjøres når en person med slik bakgrunn er eneste tilgjengelige aktuelle tolk. Verken UDI eller UNE har imidlertid hjemmel i lov eller forskrift til å foreta vandelskontroll av personer som skal utføre oppdrag som tolk.

Etter politiregisterforskriften § 34-15 (tidligere Politidirektoratets rundskriv 2011/012) kan politiet kreve uttømmende og utvidet politiattest av personer som skal tjenestegjøre som tolk.

Det planlegges en felles tolkedatabase for UDI/UNE og PU. Ulike regler om vandelskontroll er imidlertid et hinder for opprettelse av en slik base. Det finnes også et nasjonalt tolkeregister som Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) har system- og driftsansvar for.

1.4.4 Forslagets formål, behov for unntak mv.

1.4.4.1 HØRINGSINSTANSENS SYN

Flertallet av høringsinstansene som har avgitt uttalelse, er positive til forslaget.

1.4.4.2 DEPARTEMENTETS VURDERING

Krav om politiattest er, slik departementet ser det, et viktig verktøy for å bidra til nødvendig tillit til tolkene både hos offentlige myndigheter og hos enkeltpersoner, og derigjennom til større åpenhet i den enkeltes forklaring.

Departementet understreker at det ikke foreligger noen generell mistanke om at tolker har større sannsynlighet for å ha anmerkninger på en politiattest enn andre. Departementet legger imidlertid stor vekt på hensynet til asylsøkeres og andre utlendingers rettssikkerhet og opplevde tillit til saksbehandling og vedtak.

Departementet mener derfor at det er nødvendig at også UDI og UNE skal kunne kreve politiattest av de tolkene som de benytter i sin saksbehandling. I tråd med prinsippet om at hjemmel for vandelskontroll forankres i særlovgivningen, mens politiregisterloven kun angir de generelle og overordnede reglene for vandelskontroll, foreslår departementet i proposisjonen at det inn-

føres en ny bestemmelse i utlendingsloven som regulerer dette. Krav om politiattest for tolker anses nødvendig for formål som nevnt i politiregisterloven § 37 nr. 1 og 2, jf. ovenfor.

UNE peker i sitt høringssvar på at det ved en eventuell hastebestilling av tolk (utenom deres eget innkalings-/datasystem) ikke vil være tid til å innhente politiattest. Departementet mener at UDI og UNE i slike tilfeller må vurdere hensynet til å kunne gjennomføre intervju, berammede nemndmøter mv. opp mot behovet for å kreve politiattest. Departementet legger til grunn at lovendringen ikke skal hindre UDI og UNEs løpende arbeid.

Departementet har vurdert særskilt kravet om politiattest fra personer som har fått oppholdstillatelse i Norge, men som mangler identitetsdokumenter. Departementet mener at dersom det ikke er praktisk mulig å innhente politiattest, kan dette anses som et særlig forhold som kan tilsi at tolken likevel gis oppdrag, med mindre det ellers er forhold som tilsier at det ikke er grunn til å ha tillit til tolken og tolken anses godt kvalifisert. UDI og UNE kan i vurderingen legge vekt på tilgangen til andre kvalifiserte tolker i samme språk.

1.4.5 Hvem skal politiattesten fremlegges for, etterkontroll

UNE har opplyst at de i praksis benytter tolker fra UDIs liste i nesten alle saker. Departementet mener det må være tilstrekkelig at UDI foretar vandelskontroll av tolkene som inntas i tolkelisten. Departementet foreslår derfor at UNE ikke skal foreta vandelskontroll dersom tolken allerede står oppført på UDIs tolkeliste.

UDI og UNE inngår egne avtaler med den enkelte tolk som de benytter knyttet til hvert enkelt tolkeoppdrag. Tolkelisten er en «oversiktsliste» over aktuelle tolker som kan benyttes. Forslaget innebærer derfor at UDI, i forbindelse med den konkrete avtaleinngåelsen forut for det enkelte oppdrag, vil kunne foreta en vandelskontroll av de tolkene som allerede i dag står på UDIs tolkelister, samt gjennomføre vandelskontroll av alle nye tolker det skal inngås tilsvarende avtale med. Departementet bemerker at det å stå på tolkelisten ikke innebærer at vedkommende har krav på oppdrag som tolk, og således ikke kan sidestilles med et ansettelsesforhold. Det å kreve attest selv om personen allerede står på listen, skiller seg fra det å kreve politiattest fra personer som er ansatt, noe det ikke åpnes for ved innføring av krav om politiattest på andre områder.

For å være omfattet av ordlyden «utføre oppdrag som tolk» er det tilstrekkelig å vise til at tolken er oppført på UDIs tolkeliste, eller at tolken vurderes oppført der. Det er ikke nødvendig å vise til et konkret tolkeoppdrag. Politiattest innhentes ved henvendelse til Politiets enhet for vandelskontroll og politiattester i Vardø.

I henhold til politiregisterloven § 43 kan nye eller oppdaterte opplysninger utleveres etter utstedelse av politiattest. På denne måten kan UDI og UNE forvisse seg om at kravene til vedkommendes vandel fortsatt er oppfylt (se Ot.prp. nr. 108 (2008–2009) pkt. 12.10.4). Brukeren av tidligere utstedt politiattest må selv vurdere om det er behov for slik etterkontroll av tolkens vandel.

1.4.6 Uttømmende og utvidet politiattest

1.4.6.1 HØRINGSINSTANSENS SYN

Flere av høringsinstansene støtter forslaget om et krav om uttømmende og utvidet politiattest for tolker som gjør tjeneste i utlendingssaker.

1.4.6.2 DEPARTEMENTETS VURDERING

Departementet foreslår i proposisjonen at UDI og UNE bør kunne kreve uttømmende og utvidet politiattest etter politiregisterloven § 41 av personer som de ønsker å benytte som tolk.

I en ordinær politiattest etter politiregisterloven § 40 blir de fleste straffereaksjoner for alle typer lovbrudd tatt med, men bare for en begrenset periode bakover i tid. En uttømmende og utvidet politiattest etter politiregisterloven § 41 innebærer at alle straffer, samt andre strafferettslige reaksjoner og andre reaksjoner som er registrert i reaksjonsregisteret som følge av lovbrudd, vil fremgå av attesten. Det er imidlertid gjort enkelte unntak. Blant annet vil ikke forenklede forelegg eller reaksjoner for mindre alvorlige lovbrudd begått i ung alder fremgå. I motsetning til de ordinære attestene hvor lovbruddene «foreldes» etter en tid, gjelder det ingen tidsbegrensning for de lovbrudd som skal fremgå i en uttømmende og utvidet attest. Videre innebærer en uttømmende og utvidet attest at også verserende saker anmerkes i politiattesten.

Sakene gjelder blant annet spørsmål om beskyttelse i Norge, utvisning som følge av straffbare forhold mv., og de er ofte svært inngripende for partene i enkeltsaker. Departementet mener at hensynet til korrekt saksbehandling, rettssikkerheten til partene i utlendingssaker og tillit til de avgjørelser som tas, må tillegges stor vekt. Videre mener departementet at relevante straffbare forhold bør kunne tillegges vekt, selv om disse ligger noe tilbake i tid.

Departementet kan ikke se noen gode grunner til å stille andre krav til tolker som har oppdrag for UDI og UNE, enn til tolker som jobber for politiet, jf. politiregisterforskriften § 34-15. Det anses som hensiktsmessig å kunne kreve samme type attest fra politiet og utlendingsforvaltningen for øvrig innenfor dette området.

1.4.7 Vurdering av tolkens egnethet ved merknader på politiattesten

1.4.7.1 DEPARTEMENTETS VURDERING

Departementet mener at UDI/UNE må vurdere politiattestene som er fremlagt for dem, og hvorvidt tolken på bakgrunn av eventuelle merknader skal anses som uegnet til å ta oppdrag som tolk for utlendingsforvaltningen.

Når det gjelder kommentarene fra høringsinstansene om skjønnsvurderingen og faren for yrkesforbud, presiseres det at merknader som går frem av politiattesten, ikke automatisk medfører yrkesforbud.

En automatisert regel ville vært lettere å praktisere og gi likebehandling, men departementet mener at hensynet til tolkene selv og utlendingsforvaltningens behov for kvalifiserte tolker taler for at eventuelle merknader skal vurderes konkret.

I vurderingen vil det for eksempel være relevant hvilke straffebud vedkommende er dømt for å ha overtrådt, om det er fare for flere og gjentatte lovbrudd i fremtiden, og om det har gått lang tid siden lovbruddet. Det kan videre legges vekt på om vedkommende ellers er særskilt kvalifisert, og tilgangen på andre tolker i samme språk.

Høyesterett slo sommeren 2014 fast at norsk praksis med å straffe utlendinger som har brukt falske reisedokumenter for å reise til Norge og søke asyl, er i strid med flyktningkonvensjonen artikkel 31 (Rt. 2014 side 645). Departementet er enig i at en urettmessig oppføring i reaksjonsregisteret på bakgrunn av en slik domfellelse ikke bør kunne avskjære en person fra muligheten til å jobbe som tolk.

Dersom UDI finner at tolken ikke er egnet på grunn av anmerkninger på politiattesten, legger departementet til grunn at vedkommende vil bli fjernet fra UDIs liste over aktuelle tolker til bruk i utlendingsforvaltningen.

1.4.8 Økonomiske og administrative konsekvenser

Forslaget vil innebære en økning i antall forespørsler om utstedelse av politiattest til politiet. UDI har per i dag ca. 600 tolker på sin tolkeliste, hvorav ca. 300 brukes aktivt. UDI har selv meldt i sitt høringssvar at de vil ha behov for oppdaterte opplysninger om vandel for alle tolker de benytter til oppdrag. Endringen vil følgelig for en begrenset periode medføre en merbelastning for forvaltningen. Etter dette vil et lite antall nye tolker årlig måtte fremlegge politiattest. I tillegg vil det i en viss utstrekning måtte innhentes oppdaterte opplysninger.

Det antas i begrenset grad å medføre økt arbeid for UDI å håndtere mottatte politiattester. Siden UNE i over 95 pst. av tilfellene benytter tolker fra UDIs tolkeregis- ter, vil det å kreve politiattest i de fleste tilfellene ikke medføre merarbeid for UNE. Forslaget vil medføre noe økte økonomiske og administrative kostnader for poli-

tiet. Departementet legger til grunn at etatene kan dekke de økonomiske kostnadene innenfor gjeldende budsjetttrammer.

1.5 Anmodningsvedtak nr. 854 (2015–2016) om seksårskrav for familieetablering

1.5.1 Bakgrunn

I Prop. 90 L (2015–2016) Endringer i utlendingsloven mv. (Innstramninger II) foreslo departementet å innføre et 24-årskrav for familieetablering, med det formål å bekjempe tvangsekteskap. Forslaget fikk tilslutning av et flertall i Stortinget og trådte i kraft 1. januar 2017. Under behandlingen av proposisjonen fremmet et annet stortingsflertall følgende anmodningsvedtak, nr. 854 (2015–2016):

«Stortinget ber regjeringen legge fram forslag til lov- endring om seks års krav til arbeid eller utdanning i Norge før familieetablering kan finne sted.»

1.5.2 Gjeldende rett

Utlendingsloven § 41 a, som trådte i kraft 1. januar 2017, fastslår at begge ektefeller må ha fylt 24 år dersom det skal gis oppholdstillatelse for å få familieetablering i Norge. Vilkåret skal i utgangspunktet gjelde generelt, dvs. også for referansepersoner som er norske borgere, men det kan gjøres unntak dersom det er åpenbart at ekteskapet eller samlivet er frivillig.

Utlendingsloven § 40 a fastslår at referanseperso- nen må kunne vise til fire års arbeid eller utdanning i Norge før ektefellen kan få oppholdstillatelse ved fami- lieetablering.

1.5.3 Departementets vurdering

Departementet mener at dersom et seksårskrav innføres ved en ren utvidelse av dagens fireårskrav med to år, uten en samtidig utvidelse av personkretsen, vil dette ikke være et egnet tiltak for å bekjempe tvangsekteskap, hvilket var bakgrunnen for anmodningsvedta- ket. Dersom utvidelsen skal kunne begrunnes i å forhindre tvangsekteskap, må bestemmelsen utvides til også å omfatte norske borgere. Dette vil imidlertid innebære en betydelig innstramning; alle som ønsker å etablere seg i Norge med en tredjelandsborger – inkludert nordmenn – må ha studert eller arbeidet heltid i minst seks år etter fylte 18 år. En slik løsning vil dessuten føre til at 24-årskravet blir overflødig, da seksårskravet uansett tidligst kan oppfylles ved fylte 24 år.

Regjeringen ønsker ikke å reversere det nylig innførte 24-årskravet, som trådte i kraft 1. januar 2017, for i stedet å innføre et krav til seks års arbeid og utdanning. Departementet mener videre at en slik endring vil ha begrenset effekt hvis hensynet er å bekjempe tvangsekteskap.

Dagens 24-årskrav er enklere å praktisere enn et seksårskrav, som vil by på omfattende og krevende vur-

deringer for utlendingsmyndighetene i den enkelte sak. Forslaget vil føre til at et komplisert regelverk kompliseres ytterligere, og de administrative kostnadene antas å være betydelige.

På denne bakgrunn fremmer departementet ikke et lovforslag om innføring av et krav til seks års arbeid eller utdanning i Norge før familieetablering kan finne sted.

2. Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Jorodd Asphjell, Stein Erik Lauvås, Siri Gåsemyr Staalesen og Rigmor Aasrud, fra Høyre, Norunn Tveiten Benestad, Kristin Ørmen Johnsen, Mari Holm Lønseth og Ove Trellevik, fra Fremskrittspartiet, Jon Engen-Helgheim og Kari Kjønaas Kjos, fra Senterpartiet, Heidi Greni og Willfred Nordlund, fra Sosialistisk Venstreparti, lederen Karin Andersen, fra Venstre, Ketil Kjenseth, og fra Kristelig Folkeparti, Torhild Bransdal, viser til proposisjonen.

2.1 Videreføring av innstramninger

2.1.1 Komiteens generelle merknader

Komiteen viser til at Stortinget i behandlingen av Prop. 16 L (2015–2016) vedtok endringer i utlendingsloven med forslag om ulike innstramninger. Bakgrunnen var den store økningen i antall asylsøkere til Norge høsten 2015. En stor andel kom via Russland ved Storskog grensepasseringssted i Øst-Finnmark. Det ble gjort unntak fra hovedreglene om alminnelig høring da tilstrømmingen nødvendiggjorde at særlige tiltak ble iverksatt raskt. Stortinget besluttet at de foreslåtte lovendringene skulle gjøres midlertidige, og anmodningsvedtak 316 (2015–2016) lyder som følger:

«Stortinget ber regjeringen på grunn av den korte tidsfristen og mangelen på høring komme tilbake til Stortinget med en evaluering av lovendringene i løpet av to år. Denne evalueringen må gi rom for en høring.»

Komiteen viser til at Justis- og beredskapsdepartementet nå har gjennomført en evaluering og hentet innspill fra berørte etater og høringsinstanser. Komiteen merker seg videre at departementet foreslår en videreføring av de midlertidige lovendringene som ble vedtatt på bakgrunn av Prop. 16 L (2015–2016), og at departementet har sendt videreføring av lovendringene ut på alminnelig høring.

Det foreslås fra departementet å videreføre endringene i utlendingsloven § 76 annet ledd som innebærer at departementet har samme instruksjonsadgang overfor Utlendingsnemnda (UNE) som overfor Utlendingsdirektoratet (UDI). Videre foreslås å videreføre

endringen i utlendingsloven § 32 første ledd bokstav d om adgangen til å nekte å ta en søknad om beskyttelse etter § 28 til realitetsbehandling, samt å videreføre endringene i utlendingsloven kapittel 12 om tvangsmidler mv, om meldeplikt og bestemt oppholdssted, om pågrep og fengsling, om vurderinger av unndragelse og om annen innkvartering enn Trandum. Det foreslås å videreføre endringen om unntak fra utreisefrist.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet og Senterpartiet, viser til at departementet anser at det fortsatt er behov for de midlertidige innstramningene, og begrunner dette blant annet med stor usikkerhet ved hvor mange immigranter som vil komme til Europa, og at det er knyttet usikkerhet til sekundærbevegelser innenfor Europa. Flertallet slutter seg til vurderingene om usikkerheten vedrørende antall asylkomster, selv om ankomstene til Norge nå er gått ned.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Fremskrittspartiet mener det fortsatt er behov for disse innstramningene.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet, Senterpartiet, Venstre og Kristelig Folkeparti, noterer seg at forslagene gjennomgående får støtte fra politimyndighetene, mens organisasjoner som blant annet NOAS, Jussbuss, Norsk Folkehjelp og Redd Barna er imot.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti viser til at regjeringen ikke evnet å handle raskt og effektivt da det kom mange flyktninger til Norge høsten 2015. Røde Kors satte krisestab i august, og Sosialistisk Venstreparti ba om krisemøte i Stortinget, uten at regjeringen reagerte. I oktober samme år la regjeringen fram budsjett med kutt på området asyl, og de ble tvunget til å agere på grunn av situasjonen på Storskog. De lot kaos oppstå og høstet stor politisk gevinst da de fikk med seg stortingsflertallet uten høringer, uten komitébehandling og med kun 3 dagers frist å hastebehandle Prop. 16 L (2015–2016). Dette var helt uforsvarlig. I ettertid har det også vist seg at utlendingsmyndighetene allikevel måtte behandle sakene til dem som kom over Storskog, etter ordinær saksbehandling, slik dette medlem påpekte ville bli nødvendig.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti, Venstre og Kristelig Folkeparti vil legge til grunn at asyl- og flyktningpolitikken må være kunnskapsbasert, solidarisk og rettssikker.

Den må være forankret i anbefalingene fra FNs høykommissær for flyktninger.

Disse medlemmer påpeker at det viktigste folkerettslige beskyttelsesprinsippet pålegger forbud mot å returnere en person til et område hvor liv og sikkerhet er i fare (flyktningkonvensjonens artikkel 33, EMK artikkel 3, osv.). Tilsvarende er det i strid med «non refoulement-prinsippet» ikke å slippe flyktninger inn over grensen slik at de kan få be om beskyttelse (asyl). I nasjonal rett er non refoulement-prinsippet inkorporert i utlendingsloven § 32 tredje ledd og i § 73.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti mener at alle endringer som gjøres, må være innenfor disse rammene. De endringene som foreslås videreført, kan ikke klart sies å være det, og dette medlem vil derfor gå imot disse forslagene.

2.1.2 Departementets instruksjonsmyndighet overfor Utlendingsnemnda

Komiteen merker seg at forslaget om instruksjonsrett overfor UNE ble viet stor plass i komiteens åpne høring. Argumenter om at instruksjonsretten svekker en reell toinstansbehandling og at rettssikkerheten svekkes, ble fremført.

Komiteen vil fremføre at departementet mener at politisk styring av utlendingsfeltet fortrinnsvis bør skje gjennom lov og forskrift. Komiteen støtter det.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Fremskrittspartiet mener at instruksjonsmyndighet i noen tilfeller vil være et mer egnet verktøy. Det gjelder særlig ved behov for raske avklaringer og endringer. Endringer i lov og forskrifter følger faste prosedyrer og er således mer tidkrevende. Disse medlemmer vil anføre at UNE fortsatt må ta en selvstendig vurdering av den enkelte sak opp mot relevante rettskilder og foreta en selvstendig vurdering av om instruksjonen eller anvendelse av instruksjonen i den konkrete saken er i tråd med utlendingsloven og våre internasjonale forpliktelser. Disse medlemmer vil også påpeke adgangen til å bringe saken inn for domstolene.

Disse medlemmer mener departementet har vært tilbakeholdne med bruk av instruksjoner, og viser til at tre av instruksene relateres til de store og uventede asylankomstene over Storskog.

Instruksjonen om å gi adgang til å møte i nemndmøte for å avgi uttalelse i asylsaker som omhandler troverdighet av konvertering, har som formål å styrke denne typen saker.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet viser til at det foreslås å videreføre endringen i utlendingsloven § 76 annet ledd, som innebærer at departementet har samme instruksjonsadgang overfor Utlendingsnemnda (UNE) som det

har overfor Utlendingsdirektoratet (UDI).

Disse medlemmer understreker at etter den midlertidige lovendringen fra 2015 har departementet etter utlendingsloven i dag samme instruksjonsmyndighet overfor UNE som det har overfor UDI når det gjelder lovtolkning og skjønnsutøvelse. Det vil si at departementet kan styre både UDIs og UNEs praksis gjennom generelle instruksjoner.

Disse medlemmer understreker at UNE skal være et selvstendig, domstollignende organ, og at utgangspunktet er at UNE skal være unntatt politisk styring. Disse medlemmer viser til at UNEs uavhengige stilling skal være en garanti for forutberegnelighet og likebehandling under skiftende regimer, særlig på områder der Norge har forpliktet seg internasjonalt.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet vil derfor gå imot videreføring av instruksjonsmyndighet overfor UNE.

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet viser til at instruksjonsmyndigheten overfor UNE ble innført som et midlertidig tiltak og med henvisning til den vanskelige situasjonen på Storskog. Prinsipielle hensyn tilsier at UNEs karakter som et uavhengig organ som får sitt mandat ut fra vårt nasjonale lovverk på asylfeltet, gjeninnføres. På denne bakgrunn vil disse medlemmer stemme imot en videreføring av departementets introduksjonsmyndighet overfor UNE. Slik myndighet bør ikke være gitt i en normalsituasjon, men bør igjen kunne etableres om spesielle forhold tilsier det.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti, Venstre og Kristelig Folkeparti viser til at forslaget om å gi regjeringen instruksjonsmyndighet overfor UNE er grundig vurdert av utvalget som ble oppnevnt i 2009, og som foreslo en ny organisering av klagesaksbehandlingen i utlendingssaker. Utvalget konkluderte med at departementets instruksjonsmyndighet overfor klageinstansen UNE burde utvides, men at utvidelse ikke skulle gjelde retten til beskyttelse. Asylsakene skulle være unntatt departementets instruksjoner både med hensyn til lovtolkning og med hensyn til fakta. Regjeringens forslag er i motstrid til dette.

Disse medlemmer viser til at UNE ble etablert som et uavhengig, domstollignende organ, noe som skulle sikre likebehandling. Disse medlemmer mener at det er et grunnleggende rettsstatsprinsipp at klageorgan ikke er underlagt politisk instruksjon. UNE skal være uavhengig og styres av lover og forskrifter som har vært gjenstand for åpen politisk behandling. Denne uavhengigheten er en svært viktig rettssikkerhetsgaranti, også mot politiske konjunkturer. Regjeringens forslag

er en repolitisering av Utlendingsnemnda, et system det var bred enighet om at var uheldig.

Disse medlemmer påpeker den viktige demokratiske sikkerhetsmekanismen som ligger i den grunnleggende forskjellen mellom instruks og forskrift. Forslag til forskrift skal normalt legges ut på høring, jf. utredningsinstruksen § 3-3. Høring bidrar til å sikre rettssikkerheten til asylsøkere ved at ulike aktører på det aktuelle feltet gis anledning til å komme med sine synspunkter og innspill til hvordan et konkret ønske om endring vil påvirke rettssikkerheten til personene det gjelder.

Forskrifter har høyere rang enn instruks og er lettere tilgjengelig for offentligheten og politikere. Forskrifter gir også mer forutsigbarhet ved at prosessen for å endre dem er mer omstendelig enn ved instruks. Instruks kan endres i regjeringens dag-til-dag-arbeid med styring av forvaltningen.

Disse medlemmer vil derfor gå imot videreføring av instruksjonsmyndigheten overfor UNE.

DUBLIN-RETURER FRA HELLAS

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti viser til at regjeringen gjennom instruks har opphevet stans av Dublin-returer til Hellas og instruert utlendingsmyndighetene om å gjenoppta Dublin-returer av asylsøkere til Hellas.

(<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/gi-072017-instruks-om-tolking-av-utlendingsloven--32--overforing-av-asyl-sokere-til-hellas-i-henhold-til-dublin-iii-forordningen/id2555258/> – GI-07/2017 Instruks om tolking av utlendingsloven § 32 – overføring av asylsøkere til Hellas i henhold til Dublin III-forordningen.)

Dette medlem viser til at Hellas har protestert kraftig på dette. Dette medlem viser til at Hellas fra 2015 har fått ansvaret for en stadig økende flyktningbefolkning og samtidig har måttet håndtere den dype og langvarige økonomiske krisen som fortsatt rammer den vanlige greker.

Dette medlem viser til at EU og Tyrkia i 2016 inngikk en avtale om at alle som ankommer Hellas uten gyldige dokumenter, inkludert asylsøkere, skal returneres til Tyrkia. Samtidig forplikter EUs medlemsstater seg til å motta én syrisk flyktning for hver syrer som blir sendt tilbake fra de greske øyene.

EUs medlemsstater inngikk i slutten av 2015 en avtale om gjenbosetting av 63 300 asylsøkere i Hellas til andre europeiske land i løpet av to år. Til og med 2. mars 2017 hadde kun 9 633 personer, eller 15 pst., blitt gjenbosatt. Denne relokaliseringsmekanismen gikk ut i september, og Norge har ifølge regjeringen ikke planer om å gjenoppta denne.

Dette medlem understreker at hjelpeorganisasjoner og humanitære aktører har oppfordret EU og EUs medlemsstater til å svare på de enorme behovene for

hjelp ved å øke støtten til Hellas, slik at landet skal bli bedre i stand til å gi flyktningene beskyttelse og sikre deres rettigheter, inkludert retten til å søke asyl. Dette har i liten grad skjedd.

Ifølge Flyktninghjelpen anslår den greske regjeringen at mer enn 62 000 mennesker på flukt fra konflikt, krise og fattigdom er strandet i Hellas. 48 000 befinner seg på fastlandet og 14 400 på øyene. Omtrent 2 100 er enslige barn.

Mange lever under kummerlige forhold, noen i overfylte og farlige teltleirer. Mangel på lønnet arbeid og tilbud om utdanning er fremdeles en stor utfordring.

I en slik situasjon er det ikke riktig at Norge, som nå nesten ikke får asylsøkere til vårt land, og som har redusert mottaket av kvoteflyktninger kraftig, i tillegg skal returnere asylsøkere til det landet i Europa som opplever den største belastningen.

Dette medlem mener instruks om å gjenoppta Dublin-returer til Hellas må trekkes tilbake.

2.1.3 Retur til trygt tredjeland

Komiteen mener at dersom asylsystemet skal fungere etter hensikten, må personer uten reelt beskyttelsesgrunnlag returnere til land der de tidligere har hatt opphold.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet og Senterpartiet, merker seg at bestemmelsen i all hovedsak er anvendt i saker knyttet til det store antallet asylsøkere som kom over Storskog. Flertallet vil påpeke at vilkåret for å nekte å realitetsbehandle en asylsøknad og returnere en utlending til en stat eller et område der han/hun tidligere har oppholdt seg, er at det må være trygt å returnere vedkommende til det aktuelle tredjelandet.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet viser til at som en del av hastetiltakene høsten 2015 ble vilkåret i utlendingsloven § 32 første ledd bokstav d, om at utlendingen må få en søknad om beskyttelse behandlet i tredjelandet, fjernet. Under någjeldende midlertidige lov er det tilstrekkelig for å nekte realitetsbehandling etter denne bestemmelsen at utlendingen har hatt opphold i det aktuelle tredjelandet, og at vedkommende ikke var forfulgt der.

Disse medlemmer viser til at departementet foreslår at denne midlertidige endringen videreføres, slik at den utvidede adgangen til å nekte realitetsbehandling av asylsøknaden selv om man ikke får søknad om beskyttelse behandlet i tredjelandet, beholdes.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti, Venstre og Kristelig Folkeparti viser til at i nasjonal rett er non refoulement-

prinsippet inkorporert i utlendingsloven § 32 tredje ledd og i § 73. En asylsøknad kan derfor ikke nektes realitetsbehandlet dersom retur ville være i strid med Grunnloven § 93 eller vernet etter internasjonale konvensjoner, som EMK artikkel 3.

Forslaget om å fjerne utlendingsloven § 32 første ledd bokstav d og med det kravet om at utlendingen vil kunne få en søknad om beskyttelse behandlet i annet land, svekker asylsøkeres rettssikkerhet og risikerer å skape nye situasjoner med «refugees in orbit» og videre retur til et utrygt tredjeland.

Disse medlemmer viser til den europeiske standarden slik den er knesatt i EUs prosedyredirektiv, hvor det fremgår at myndighetene må vite at en person som søker om internasjonal beskyttelse, skal kunne søke asyl i det aktuelle tredjelandet:

«the possibility exists to request refugee status and, if found to be a refugee, to receive protection in accordance with the Geneva Convention» (artikkel 38(1)(e)).

Disse medlemmer mener Norge bør være i front når det gjelder rettssikker asylprosedyre og vurderer å kopiere rettssikkerhetsgarantiene i EUs prosedyredirektiv inn i utlendingsloven.

Disse medlemmer viser til at hensikten med § 32 var å sikre at dersom man kan returnere en person som allerede har beskyttelse et annet sted, må en sikre at dersom Norge skulle unnlate å realitetsbehandle saken, måtte man være sikker på at vedkommende ville få asylsaken behandlet i et annet land. Dette er for å hindre at flyktninger blir sendt fra land til land uten realitetsbehandling noe sted og blir «refugees in orbit», med fare for at de til slutt ender opp i land de har flyktet fra, med risiko for forfølgelse – med andre ord brudd på non refoulement-prinsippet. Dersom bestemmelsen amputeres slik det nå er foreslått gjort permanent, risikerer man derfor å sette strek over et viktig rettssikkerhetshensyn om ikke å returnere noen med mindre man vet at mottakende land vil behandle saken.

Disse medlemmer viser til at det ikke er hjemlet i folkeretten noe sted at flyktninger selv kan bestemme hvor de vil søke asyl. Derfor aksepteres det også folkerettslig såfremt en asylsøker vil få asylsaken behandlet i et annet land. Da er det ikke nødvendigvis Norge som må foreta realitetsbehandlingen i saken til en asylsøker som kommer hit. Dublin-samarbeidet (basert på EUs Dublin III-forordning, som også Norge er med i gjennom en samarbeidsavtale) er et eksempel på dette. Det inneholder en rekke kriterier som angir hvilket land som skal være ansvarlig for en asylsøknad og gjennomføringen av dette. Dublin-regelverket gjelder bare for samarbeidende land, i norsk rett hjemlet i utlendingsloven § 32 første ledd bokstav b.

Utlendingsloven har også andre bestemmelser om å kunne returnere en person til asylsaksbehandling i et

annet land hvis en person har fått asyl eller annen form for beskyttelse i et annet land (§ 32 første ledd bokstav a – «første asyllandsregelen») eller en person kan kreves mottatt av en annen nordisk stat ifølge den nordiske passkontrolloverenskomsten (§ 32 første ledd bokstav c). Felles forutsetning for alle alternativene i § 32 er at retur er trygt.

Trygt må det også være dersom man skal anvende alternativet i § 32 første ledd bokstav d som gjelder de såkalte «trygge tredjeland»-tilfellene.

Av hensyn til non refoulement-prinsippet plikter staten under alle omstendigheter alltid å sikre at en eventuell retur er trygg. Det gjelder enten retur er til et «første asylland», et land innenfor Dublin-samarbeidet eller et «tredjeland». Hva som skal til for å anse et land som «trygt», er imidlertid ikke uttømmende definert i folkeretten, og terskelen for hva som ansees trygt, er det myndighetenes ansvar å sette i tråd med forpliktelsene.

Disse medlemmer mener at vissheten om at en person vil bli gitt adgang til en asylprosedyre, må være ivarettatt dersom Norge skal slå fast at konvensjonsforpliktelsene etter flyktningkonvensjonen er holdt, ikke bare på papiret, men i praksis. Andre brudd på fundamentale menneskerettigheter som sivile og politiske rettigheter borger ikke for trygghet, slik at slike potensielle brudd på folkeretten under enhver omstendighet må være til hinder for retur. Det innebærer at dersom en person risikerer dødsstraff, tortur eller nedverdiggende eller umenneskelig behandling, vil det være i strid med non refoulement-prinsippet å returnere.

Disse medlemmer påpeker at endringen av loven særlig var ment å brukes overfor mennesker som kom til Norge via Russland. Den europeiske menneskerettighetsdomstol (EMD) er i så måte en viktig garantist mot brudd på EMK i utlendingsrettslig sammenheng, særlig artikkel 3 som forbyr tortur og umenneskelig og nedverdiggende behandling. I så måte er det verd å nevne en sak mot Russland som var oppe for EMD med domsavgjørelse av 15. oktober 2015, der menneskerettighetsdomstolen rettet kraftig kritikk mot det russiske rettssystemet (den nasjonale domstolen). Istedenfor å foreta en vurdering av faren for konvensjonsstridig behandling i Syria hadde den nasjonale domstolen fokusert på at asylsøkerne befant seg irregulært på russisk territorium. Russland ble derfor dømt for å ha handlet i strid med artikkel 3 (faren for tortur eller nedverdiggende eller umenneskelig behandling ved retur til Syria). Dommen er av betydning når tvangsretur til Russland vurderes, og understreker betydningen av å sjekke rettssikkerheten i hver enkelt retursak.

Disse medlemmer viser til at EUs prosedyredirektiv, som Norge ikke er bundet av, gir en god innføring i hvilke begrensninger europeiske land er pålagt å ta hensyn til når de vurderer retur. Bestemmelsen spesifiserer eksplisitt at man ikke kan benytte «tredjeland»-

gelen» uten at myndighetene forsikrer seg om at en person som søker internasjonal beskyttelse (asyl), vil bli behandlet i samsvar med de ulike folkerettslige beskyttelsesprinsippene dersom han eller hun returneres til et tredjeland, i tillegg til henvisning til at personene ikke må risikere forfølgelse, ikke risikere brudd på non refoulement-prinsippet, osv. Direktivets artikkel 38 oppstiller også ytterligere rettssikkerhetsgarantier man med fordel kan inkorporere i det norske regelverket.

Disse medlemmer viser til at det er viktig å sikre opprettholdelse av rettssikkerhetsprinsippene. Det gjelder uansett hva slags prosedyre man tar i bruk; vanlig asylsaksprosedyre, hurtigprosedyre som 48-timers prosedyre, eller noe annet.

Disse medlemmer vil på denne bakgrunn gå imot å videreføre denne endringen.

2.1.4 Tvangsmidler

Komiteen viser til at departementet påpeker at det ikke foreligger erfaring med praktisk anvendelse av de utvidede hjemlene om pågrepelse og fengsling og å pålegge meldeplikt og bestemt oppholdssted.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet og Senterpartiet, stiller seg bak at de aktuelle bestemmelsene blir en permanent del av lovverket, slik at myndighetene har de nødvendige rettslige virkemidler i en situasjon med høye ankomster slik en så ved Stor-skog. Flertallet viser til returdirektivet artikkel 15, om at fengsling for å gjennomføre retur hovedsakelig bare kan skje dersom det foreligger unndragelsesfare eller motarbeiding av retur.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet mener man bør slå ned på misbruk av asylinstituttet og sende et tydelig signal om at man ikke får asyl i Norge dersom man ikke har behov for dette. Et slikt signal bør kunne rette seg mot personer som har fått beskyttelse av et annet land, eller som ikke var forfulgt i landet de har oppholdt seg i. I så tilfelle skal man ikke søke asyl i et nytt land.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Fremskrittspartiet viser til at departementet mener at endringene i utlendingsloven § 107 første ledd bør videreføres, og støtter dette. Bestemmelsen gir nå nødvendig fleksibilitet dersom det plutselig skulle oppstå behov for pågrepelse og fengsling på et sted som ligger langt fra Politiets utlendingsinternat, jf. eksemplene med Ankomstsenter Finnmark og Barents frokostthell.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti, Venstre og Kristelig Folkeparti viser til at folkeretten inneholder strenge krav til

bruk av tvangsmidler. Bruk av tvangsmidler krever forsiktighet. Det å fengsle mennesker som ikke har gjort noe ulovlig, er en svært inngripende handling. Det er ikke ulovlig å søke asyl – heller ikke om asylsøknaden ikke er godt begrunnet. Det er allerede i det norske lovverket en vid adgang til fengsling.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti viser til at Sosialistisk Venstreparti stemte for endringene under forutsetning av at endringene skulle evalueres. Dette medlem viser til at det ikke foreligger erfaringer med praktiseringen av de utvidede hjemlene i § 105, 106 og 106a. Dette medlem mener det derfor ikke er noe grunnlag å konkludere for videreføring på, og vil derfor gå imot endringene.

Dette medlem mener at det sentrale er at hjemlene til pågrepelse og fengsling mangler et klart og definert formål, og det må stilles spørsmål ved om de oppfyller nødvendighetsprinsippet nedfelt i Grunnloven § 94. En slik bestemmelse som ikke vurderer om det er en reell frykt for at den som pågripes, vil unndra seg uttransportering, går på tvers av Norges internasjonale forpliktelser. Det medfører at asylsøkere pågripes uten at det gjøres en tilstrekkelig individuell vurdering. Det har også vært eksempler på at personer har blitt pågrepet og uttransportert mens de har fått klagen sin behandlet, og også i ett tilfelle etter en rettsak, men før det ble avsagt en dom. Dette medlem vil understreke at det i tråd med endringer gjort etter de midlertidige endringene i 2015, har ført til at det er mulig å pågripe personer dersom det er en krisesituasjon med ekstraordinære ankomster fra nordiske land. Selv om dette medlem også var imot de endringene, er ikke det tema for behandling i denne saken. Dette medlem vil derfor fortsette å beholde tidsbegrensningen som ligger i § 106 femte ledd fjerde punktum selv om innstramming fra 2015 ikke videreføres.

2.1.5 Unntak fra utreisefrist

Komiteen mener at hensynet bak reglene om fastsettelse av utreisefrist dels er at utlendingen skal gis mulighet til å forlate landet frivillig, og dels at man skal kunne ordne opp i private forhold før utreise.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti, viser til at gjennom endringen i § 90 ble bestemmelsen om at det kan settes kortere frist enn syv dager, eller at det kan unnlates å sette utreisefrist, gitt anvendelse for en større gruppe av dem som nektes realitetsbehandling. Formålet var å gjøre det mulig med gjennomføring av umiddelbar retur.

Et annet flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet

og Senterpartiet, er enig i at en mulighet for rask eller umiddelbar retur er viktig. Dette flertallet viser til at det er begrenset erfaring med endringen i en situasjon hvor det i praksis kan gjennomføres umiddelbare returer, men at argumentene som lå til grunn for endringen, fortsatt har gyldighet, og at det er viktig at bestemmelsen gjøres til en permanent del av lovverket, noe dette flertallet støtter. Bestemmelsen er en «kan»-bestemmelse og gir rom for fleksibilitet.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet registrerer at departementet viser til at det foreligger begrenset erfaring med adgangen til å unnlate å fastsette utreisefrist i utlendingsloven § 90 (nåværende) sjette ledd i en slik situasjon som bestemmelsen er tenkt anvendt.

Disse medlemmer er opptatt av at man skal bruke frivillig/assistert retur i så stor utstrekning som mulig. Disse medlemmer mener samtidig at en videreføring av forslaget vil kunne medføre raskere returer i noen tilfeller, og at videreføringen legger opp til en fleksibilitet som er ønskelig.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti, Venstre og Kristelig Folkeparti viser til at frivillig retur er et viktig prinsipp. Asylsøkere som ikke har grunnlag for realitetsbehandling av asylsøknad, skal likestilles med andre. Disse medlemmer mener derfor at selv om regelen som foreslås videreført om unntak fra utreisefrist er en «kan»-bestemmelse, bør asylsøkere få mulighet til å forlate landet frivillig.

Komiteens medlemmer fra disse medlemmer mener alle asylsøkere bør gis mulighet til assistert/frivillig retur, og vil derfor gå imot å gjøre endringen permanent.

2.1.6 Komiteens lovforslag om innstramninger

Komiteen viser til sine partiers respektive merknader under innstillingens pkt. 2.1.1–2.1.5 og fremmer nedenfor forslag til lovendringer i tråd med disse. Komiteen viser til vedlagte brev fra Justis- og beredskapsdepartementet ved statsråd Listhaug av 24. november 2017, hvor det er gitt lovteknisk bistand på forespørsel fra Sosialistisk Venstreparti. Komiteen viser til at departementet i Prop. 149 L (2016–2017) varslat at dersom Stortinget ikke skulle ønske å videreføre lovendringene fra 2015, bør det gis en endringslov som klargjør gjeldende rett. I brevet anbefales dette også dersom bare noen av lovendringene som ble vedtatt på bakgrunn av Prop. 16 L (2015–2016), videreføres.

Komiteen støtter forslaget i proposisjonen om at det i lov 20. november 2015 nr. 94 om endringer i utlendingsloven (innstramninger) gjøres følgende endring: Del III oppheves. Komiteen viser til at det vil medføre

at lovendringene fra 2015 videreføres. Komiteen understreker at støtten til denne lovendringen gis av lovtekniske årsaker uavhengig av om innstramningene foreslås videreført eller ikke. Det skyldes at dersom det ikke vedtas å videreføre innstramningene i endringsloven av 2015 samtidig med øvrige endringer, vil bestemmelsene som er blitt endret siden, antakelig måtte tolkes innskrenkende. Dette innebærer at det trolig må ses bort ifra reglene som ble innført i 2015, men at endringene som ble vedtatt i 2016 og 2017, fortsatt gjelder. Det vil derfor være hensiktsmessig uansett å vedta denne endringen i tillegg til de endringene i utlendingsloven som foreslås.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Venstre og Kristelig Folkeparti, fremmer følgende forslag:

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

§ 76 annet ledd skal lyde:

Departementets alminnelige instruksjonsadgang gir ikke adgang til å instruere om avgjørelsen av enkelt saker. *Departementet kan heller ikke instruere Utlendingsnemnda om lovtolkning eller skjønnsutøvelse. Departementet kan instruere om prioritering av saker.»*

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti, Venstre og Kristelig Folkeparti fremmer følgende forslag:

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

§ 32 første ledd bokstav d skal lyde:

d) har reist til riket etter å ha hatt opphold i en stat eller et område hvor utlendingen ikke var *forfulgt, og hvor utlendingen vil få en søknad om beskyttelse behandlet.*

§ 90 sjette ledd bokstav d skal lyde:

d) utlendingen omfattes av § 32 første ledd bokstav b eller femte ledd,

§ 105 første ledd bokstav e skal lyde:

e) utlendingens søknad om beskyttelse har blitt eller mest sannsynlig vil bli nektet realitetsbehandlet i medhold av § 32 femte ledd, eller

§ 106 første ledd bokstav g skal lyde:

g) utlendingens søknad om beskyttelse mest sannsynlig vil bli nektet realitetsbehandlet i medhold av § 32 femte ledd. Dette gjelder ikke hvis utlendingen er mindreårig eller har mindreårige barn som også har søkt beskyttelse, eller

§ 106 a første ledd bokstav k skal lyde:

- k) utlendingens søknad om beskyttelse er nektet realitetsbehandlet etter § 32 femte ledd, eller

§ 107 første ledd skal lyde:

En utlending som pågripes og fengsles i medhold av § 106 første ledd, skal som hovedregel anbringes i utlendingsinternat.»

Til erstatning for tilrådingen i romertall III i denne innstillingen fremmer komiteens medlemmer fra Høyre og Fremskrittspartiet følgende forslag:

- «1. Del I gjelder fra den tid Kongen bestemmer. Kongen kan sette i kraft de enkelte bestemmelsene til forskjellig tid.
2. Del II trer i kraft straks.»

2.2 Midlertidig arbeidstillatelse til asylsøkere mens søknaden er til behandling

Komiteen er positiv til forslaget om å gi asylsøkere midlertidig arbeidstillatelse mens søknaden er til behandling. Komiteen er opptatt av at en asylsøker som får opphold, raskt skal integreres og komme i arbeid. Å sitte lenge i mottak og vente på behandling av søknaden er passiviserende. Selv om asylankomstene i dag er lave, er situasjonen i land grensende til Europa ustabil, og en vet ikke når ankomsttallene kan stige. Komiteen mener at søkere som ligger an til å få opphold raskere, skal få tilgang til å utføre lønnet arbeid. Deltagelse i arbeidslivet fører til at flere kan forsørge seg selv.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet mener det er gode grunner for å fjerne kravet om gjennomført intervju for dem med høy sannsynlighet for å få beskyttelse i Norge. Disse medlemmer mener samtidig det er viktig at kravet om avklart identitet ligger fast.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti, Venstre og Kristelig Folkeparti viser til merknad i forbindelse med behandling av integreringsmeldingen, jf. Innst. 399 S (2015–2016):

«Komiteens medlemmer fra Kristelig Folkeparti, Venstre og Sosialistisk Venstreparti støtter at kravet om at gjennomført asylintervju fjernes som vilkår for midlertidig arbeidstillatelse. Når det gjelder kravet til avklart identitet, er det viktig å ha kontroll på hvem som oppholder seg i landet, og det må kreves av alle asylsøkere at de samarbeider om klargjøring av identitet. Kravet for midlertidig arbeidstillatelse innebærer i dag at man må fremlegge pass eller nasjonalt id-kort. Dette er et langt høyere id-krav enn det som kreves for å få behandlet og innvilget en asylsøknad. Det er mulig å lempe på id-kravene, men samtidig beholde vilkåret i utlendingsloven om at det ikke skal være tvil om søkerens identitet. Det er ikke nødvendig å kreve gyldig pass som dokumentasjon på identitet, dersom identiteten

kan sannsynliggjøres på andre måter og gjennom andre id-dokumenter. Disse medlemmer understreker at det er både i asylsøkerens og samfunnets interesse at de kommer raskest mulig ut i arbeid. Da virker det mot sin hensikt med et krav som få kan innfri, og som ikke anses nødvendig for å få innvilget asyl.»

På denne bakgrunn fremmer disse medlemmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen fremme forslag om at kravet til avklart identitet for å få midlertidig arbeidstillatelse legges på samme nivå som det som i dag gjelder for innvilgelse av asylsøknad.»

2.3 Politiattest for tolker i utlendingsforvaltningen

Komiteen støtter den foreslåtte lovbestemmelsen som vil gi UDI og UNE hjemmel til å kreve politiattester av personer som de ønsker å benytte som tolk. Komiteen mener at dette er et viktig verktøy som gir tillit til tolkene både hos offentlige myndigheter og hos enkeltpersoner. Dette vil kunne medføre større åpenhet i forklaringer og trygghet i saksbehandling og vedtak. Komiteen vil understreke viktigheten av at tolker som benyttes, skal være faglig kvalifiserte og være egnet for oppgaven.

2.4 Anmodningsvedtak nr. 854 (2015–2016) om seksårskrav for familieetablering

Komiteen viser til at i lovproposisjonen omtales også Stortingets anmodningsvedtak om seks års krav til utdanning eller arbeid før familieetablering kan finne sted. Komiteen merker seg at departementet mener at dersom en innfører utvidelse av dagens fireårskrav til familieetablering til et seksårskrav, vil dette ikke være et egnet tiltak for å bekjempe tvangsekteskap, noe som var bakgrunn for anmodningsvedtaket. Komiteen er enig med departementet i at det er en betydelig innstramning at alle som ønsker å etablere seg i Norge med en tredjelandsborger, inkludert nordmenn, må ha studert eller arbeidet på heltid minst seks år etter fylte 18 år. Komiteen ser at en slik løsning vil føre til at 24-årskravet for familieetablering som trådte i kraft 1. januar 2017, blir overflødig.

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet, Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Venstre og Kristelig Folkeparti, mener i likhet med departementet at det ikke er hensiktsmessig med et lovforslag der en innfører krav til seks års arbeid eller utdanning før familieetablering kan finne sted.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet viser til Prop. 90 L (2015–2016) Endringer i utlendingsloven mv. (Innstramninger II), hvor departementet foreslo å innføre et 24-årskrav for fami-

lieetablering med det formål å bekjempe tvangsektenskap. Disse medlemmer viser til at forslaget fikk tilslutning fra et flertall i Stortinget og trådte i kraft 1. januar 2017. Under behandlingen av proposisjonen fremmet et annet stortingsflertall følgende anmodningsvedtak, nr. 854 (2015–2016):

«Stortinget ber regjeringen legge fram forslag til lovendring om seks års krav til arbeid eller utdanning i Norge før familieetablering kan finne sted.»

Disse medlemmer viser til at Arbeiderpartiet i Innst. 391 L (2015–2016) utdyper anmodningsvedtaket på følgende måte:

«Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet anser det som mer formålstjenlig [enn et 24-årskrav] å innføre et seksårskrav til arbeid eller utdanning før familieetablering kan finne sted, der man begynner å telle ved 18 år. Det betyr med andre ord at søkeren må ha fylt 24 år.

Disse medlemmer mener det er mer målrettet å stille krav til arbeid eller utdanning i Norge ved å utvide dagens fireårsregel, både fordi det vil være mer målrettet for å bekjempe tvangsektenskap og av hensynet til integreringen som sådan.»

Disse medlemmer registrerer innholdet i departementets tilbakemelding på Stortingets anmodningsvedtak nr. 854 (2015–2016) om seksårskrav for familieetablering. Disse medlemmer ønsker likevel å innføre et seksårskrav fremfor det eksisterende 24-årskravet.

På denne bakgrunn fremmer disse medlemmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen legge fram forslag til lovendring om å oppheve det eksisterende 24-årskravet for familieetablering.»

«Stortinget ber regjeringen legge fram forslag til lovendring om seks års krav til arbeid eller utdanning i Norge før familieetablering kan finne sted. Seksårskravet skal bare gjelde for referansepersoner som har fått 1) asyl, 2) opphold på humanitært grunnlag eller 3) opphold på grunnlag av regelverket om familieinnvandring. Seksårskravet skal ikke gjelde for norske statsborgere.»

3. Forslag fra mindretall

Forslag fra Høyre og Fremskrittspartiet:

Forslag 1

III

1. Del I gjelder fra den tid Kongen bestemmer. Kongen kan sette i kraft de enkelte bestemmelsene til forskjellig tid.
2. Del II trer i kraft straks.

Forslag fra Arbeiderpartiet:

Forslag 2

Stortinget ber regjeringen legge fram forslag til lovendring om å oppheve det eksisterende 24-årskravet for familieetablering.

Forslag 3

Stortinget ber regjeringen legge fram forslag til lovendring om seks års krav til arbeid eller utdanning i Norge før familieetablering kan finne sted. Seksårskravet skal bare gjelde for referansepersoner som har fått 1) asyl, 2) opphold på humanitært grunnlag eller 3) opphold på grunnlag av regelverket om familieinnvandring. Seksårskravet skal ikke gjelde for norske statsborgere.

Forslag fra Sosialistisk Venstreparti, Venstre og Kristelig Folkeparti:

Forslag 4

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

§ 32 første ledd bokstav d skal lyde:

- d) har reist til riket etter å ha hatt opphold i en stat eller et område hvor utlendingen ikke var *forfulgt*, og hvor utlendingen vil få en søknad om beskyttelse behandlet.

§ 90 sjette ledd bokstav d skal lyde:

- d) utlendingen omfattes av § 32 første ledd bokstav b eller femte ledd,

§ 105 første ledd bokstav e skal lyde:

- e) utlendingens søknad om beskyttelse har blitt eller mest sannsynlig vil bli nektet realitetsbehandlet i medhold av § 32 femte ledd, eller

§ 106 første ledd bokstav g skal lyde:

- g) utlendingens søknad om beskyttelse mest sannsynlig vil bli nektet realitetsbehandlet i medhold av § 32 femte ledd. Dette gjelder ikke hvis utlendingen er mindreårig eller har mindreårige barn som også har søkt beskyttelse, eller

§ 106 a første ledd bokstav k skal lyde:

- k) utlendingens søknad om beskyttelse er nektet realitetsbehandlet etter § 32 femte ledd, eller

§ 107 første ledd skal lyde:

En utlending som pågripes og fengsles i medhold av § 106 første ledd, skal som hovedregel anbringes i utlendingsinternat.

Forslag 5

Stortinget ber regjeringen fremme forslag om at kravet til avklart identitet for å få midlertidig arbeidstillatelse legges på samme nivå som det som i dag gjelder for innvilgelse av asylsøknad.

4. Komiteens tilråding

Komiteens tilråding I § 76 annet ledd og III fremmes av komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Venstre og Kristelig Folkeparti. Øvrig tilråding I samt II fremmes av en samlet komité.

Komiteen viser til proposisjonen og til sine merknader og råder Stortinget til å gjøre følgende

vedtak til lov

om endringer i utlendingsloven mv. (videreføring av innstramninger mv.)

I

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

§ 62 første ledd bokstav c skal lyde:

c) det ikke foreligger forhold som nevnt i § 66,

§ 76 annet ledd skal lyde:

Departementets alminnelige instruksjonsadgang gir ikke adgang til å instruere om avgjørelsen av enkelt saker. *Departementet kan heller ikke instruere Utlendingsnemnda om lovtolkning eller skjønnsutøvelse. Departementet kan instruere om prioritering av saker.*

Ny § 86 a skal lyde:

§ 86 a *Politiattest for tolker*

Den som skal utføre oppdrag som tolk for Utlendingsdirektoratet og Utlendingsnemnda, skal legge frem uttømmende og utvidet politiattest, jf. politiregisterloven § 41, med mindre vedkommende har fremlagt slik attest i forbindelse med tidligere oppdrag. Krav om politiattest kan fravikes dersom situasjonen som begrunner tolkeoppdraget, ikke tillater det, eller det foreligger andre særlige forhold.

Dersom en tolk har anmerkning på politiattesten, skal det foretas en vurdering av om det straffbare forholdet har betydning for vedkommendes egnethet for oppdrag som tolk.

§ 94 skal lyde:

§ 94 *Søkerens rettsstilling under behandlingen av søknaden*

Søkeren kan gis rett til å ta arbeid inntil søknaden er avgjort. Det er en forutsetning for tillatelsen at følgende vilkår er oppfylt:

- det er gjennomført asylintervju av søkeren,
- det er ikke tvil om søkerens identitet, og
- det er ikke aktuelt å bortvise søkeren eller fremme tilbaketakelsesbegjæring overfor et annet land.

Det kan gjøres unntak fra kravet om gjennomført asylintervju i første ledd bokstav a dersom det er høy sannsynlighet for at søkeren vil få oppholdstillatelse etter § 28.

Er en søknad om beskyttelse avslått i første instans, gjelder en tillatelse gitt etter første ledd fortsatt dersom vedtaket er påklaget og gitt utsatt iverksetting. En klager som ikke allerede har tillatelse etter første ledd, kan etter anmodning gis slik tillatelse forutsatt at vilkårene i første ledd er oppfylt, og vedtaket er gitt utsatt iverksetting.

Kongen kan i forskrift gi nærmere regler om varigheten av tillatelser til å ta arbeid etter første ledd og om tillatelser etter at det foreligger et avslag på søknaden i første instans.

Tillatelser etter første og tredje ledd gis av Utlendingsdirektoratet, som også kan gi politiet myndighet til å gi slike tillatelser. Forvaltningsloven kapittel IV til VI om saksforberedelse, vedtak og klage gjelder ikke for vedtak om slike tillatelser.

II

I lov 20. november 2015 nr. 94 om endringer i utlendingsloven (innstramninger) gjøres følgende endring: Del III oppheves.

III

- Endringene i utlendingsloven § 76 annet ledd trer i kraft straks. For øvrig gjelder del I fra den tid Kongen bestemmer. Kongen kan sette i kraft de enkelte bestemmelsene til forskjellig tid.
- Del II trer i kraft straks.

Oslo, i kommunal- og forvaltningskomiteen, den 30. november 2017

Karin Andersen

leder

Kristin Ørmen Johnsen

ordfører

Vedlegg**Brev fra Justis- og beredskapsdepartementet v/statsråd Sylvi Listhaug til kommunal- og forvaltningskomiteen, datert 24. november 2017****Svar på anmodning om lovteknisk bistand – Prop. 149 L (2016–2017)****1. Innledning**

Jeg viser til henvendelse av 17. november 2017 fra leder av Kommunal- og forvaltningskomiteen Karin Andersen.

I henvendelsen bes det om å få forslag til korrekt lovtekst der ingen av de midlertidige endringene blir videreført. Det bes videre om at det varsles eksplisitt dersom det kan medføre behov for andre endringer, hvis bare noen og ikke samtlige lovendringer som ble foreslått i Prop. 16 L (2015–2016) videreføres.

Det bes også om en helhetlig oversikt over endringer som i ettertid er gjort i lovverket som kan ha innvirkning på hvordan bestemmelsene nå må bli fortolket, og forslag til endringer som gjør at rettsstillingen på disse punktene gjenopprettes slik den var før vedtak ble gjort på bakgrunn av Prop. 16 L (2015–2016).

For å ikke forsinke framdriften av behandlingen i Stortinget, bes det om raskt svar til lederen og til komiteen.

2. Bakgrunn

Jeg viser til at endringene som ble foreslått i Prop. 16 L (2015–2016) ble vedtatt i form av en endringslov: Lov 20. november 2015 nr. 94 om endringer i utlendingsloven (innstramminger). Denne loven vil i det følgende bli omtalt som endringsloven av 2015.

Endringsloven av 2015 innebar at det ble gjort endringer i følgende bestemmelser i utlendingsloven¹:

- § 32 første ledd bokstav d (nektelse av realitetsbehandling av asylsøknad)
- § 76 annet ledd (instruksjonsrett)
- § 90 femte ledd (regler om fastsettelse av utreisefrist)
- § 105 første ledd (meldeplikt og bestemt oppholdssted)
- § 106 første ledd (pågripelse og fengsling)
- § 106 a første ledd (fare for unndragelse)
- § 107 første ledd (utlendingsinternat)

Det følger av del III i endringsloven av 2015 at endringene oppheves 1. januar 2018. I utgangspunktet innebærer dette at endringene i de nevnte bestemmelsene i utlendingsloven reverseres 1. januar 2018, og at de endrede bestemmelser i utlendingsloven blir slik de var forut for vedtakelsen. Flere av bestemmelsene i utlendingsloven har imidlertid blitt endret på ny i etterfølgende endringslover, og de vil derfor ikke nødvendigvis reverseres.

Ved lov 17. juni 2016 nr. 58 om endringer i utlendingsloven mv. (innstramminger II), ble det blant annet vedtatt følgende endringer:

- § 90 femte ledd ble flyttet til sjette ledd. I tillegg ble § 90 sjette ledd bokstav d utvidet til å omfatte alle saker som kan nektes realitetsbehandling etter § 32. I 2015 ble bestemmelsen endret slik at den omfattet alle grunnlagene i § 32 første ledd. Forut for lovendringen i 2015 henviste bestemmelsen bare til § 32 første ledd bokstav b (Dublin-sakene).
- § 105 første ledd bokstav e (som ble innført i 2015) ble utvidet slik at det også vil være grunnlag for pålegg om meldeplikt eller oppholdssted i saker som omfattes av § 32 femte ledd (krisesituasjon med ekstraordinært høye ankomster av asylsøkere som ankommer direkte fra nordisk stat).
- § 106 første ledd bokstav g (som ble innført i 2015) ble utvidet slik at det også vil være grunnlag for pågripelse og fengsling i saker som omfattes av § 32 femte ledd.
- § 106 a første ledd bokstav k (som ble innført i 2015) ble utvidet slik at ved avgjørelsen av om det foreligger unndragelsesfare kan det også legges vekt på om utlendingens søknad om beskyttelse er nektet realitetsbehandlet etter § 32 femte ledd.
- Det ble foretatt en lovteknisk forenkling ved at vilkårene i § 32 første ledd bokstav a og d ikke lenger er referert i § 105 første ledd bokstav e og § 106 første ledd bokstav g.

Ved lov 17. juni 2016 nr. 56 om endringer i utlendingslova (pågriping og fengsling i samband med 48-timersprosedyren) og lov 17. juni 2016 nr. 58 om endringer i utlendingsloven mv. (innstramminger II), ble det foretatt endringer i punkttopstillingene i §§ 105, 106 og 106 a. Grunnen var at Stortinget vedtok nye grunnlag for tvangsmiddelbruk i utlendingssaker som gjelder asylsøkere med antatt åpenbart grunnløs søknad som skal behandles innen 48 timer, og i saker hvor det foreligger en krisesituasjon med ekstraordi-

1. Lov 15. mai 2008 nr. 35 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her.

nært høye ankomster av asylsøkere som ankommer direkte fra en nordisk stat.

Ved lov 31. mars 2017 nr. 14 om endringer i tinglysingsloven, inkassoloven og tvangsfullbyrdsloven mv. (teknologinøytralitet) ble det foretatt rettinger av feil i tegnsetningen og av ordet «eller» i punkttoppstillingene i §§ 105, 106 og 106 a.

3. Konsekvensen av etterfølgende endringslover

Departementet viser til at endringslovene fra 2016 og 2017 ikke er midlertidige. Departementet legger derfor til grunn at selv om endringsloven av 2015 skulle bli opphevet 1. januar 2018, innebærer endringslovene fra 2016 og 2017 at § 90 sjette ledd bokstav d, § 105 første ledd bokstav e, § 106 første ledd bokstav g og § 106 a første ledd bokstav k fortsatt vil bli stående slik bestemmelsene lyder i dag.

Stortinget har så langt ikke gitt sin tilslutning til at noen av lovendringene fra november 2015 skal gjøres permanente. Dersom det ikke vedtas å videreføre innstramningene i endringsloven av 2015, vil bestemmelsene som er blitt endret siden antakelig måtte tolkes innskrenkende. Dette innebærer at det trolig må ses bort i fra reglene som ble innført i 2015, men at endringene som ble vedtatt i 2016 og 2017 fortsatt gjelder. (Hvilket utslag dette gir for den enkelte lovbestemmelse fremgår av departementets merknader nedenfor i punkt 4.2.)

I Prop. 149 L (2016–2017) varslet departementet at dersom Stortinget ikke skulle ønske å videreføre lovendringene fra 2015, bør det gis en endringslov som klargjør gjeldende rett (side 38). Dette anbefales også dersom bare noen av lovendringene som ble vedtatt på bakgrunn av Prop. 16 L (2015–2016) videreføres. Dersom det ikke gis ny lov, vil rettstilstanden bli uklar.

I punkt 4 og 5 nedenfor har departementet utformet lovforslag i tråd med anmodningen fra komiteen. I punkt 4 er det skissert hvordan lovforslaget bør lyde dersom ingen av lovendringene fra 2015 skal videreføres. I punkt 5 er det skissert hvordan lovforslaget kan utformes dersom bare deler av lovendringene fra 2015 skal videreføres. Departementet har merket seg at det bes om forslag til endringer som gjør at rettstilstanden «på disse punktene gjenopprettes slik den var før vedtak ble gjort» i Prop. 16 L (2015–2016). Ettersom det er foretatt lovendringer i 2016 som ikke var midlertidige, og som har vært på alminnelig høring, forstår departementet anmodningen slik at det bes om bistand til å utforme lovteksten slik de enkelte bestemmelsene i utlendingsloven kan lyde dersom det bare er endringene som ble innført på bakgrunn av Prop. 16 L (2015–2016) som eventuelt skal utgå.

4. Utkast til lovforslag hvor ingen av lovendringene fra 2015 (lov 20. november 2015 nr. 94) blir videreført

4.1 UTKAST TIL LOVFORSLAG

Lov om endringer i utlendingsloven mv. (opphevelse av innstramninger mv.)

I

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

§ 32 første ledd bokstav d skal lyde:

- d) har reist til riket etter å ha hatt opphold i en stat eller et område hvor utlendingen ikke var forfulgt, og hvor utlendingen vil få en søknad om beskyttelse behandlet.

§ 62 første ledd bokstav c skal lyde:

- c) det ikke foreligger forhold som nevnt i § 66,

§ 76 annet ledd skal lyde:

Departementets alminnelige instruksjonsadgang gir ikke adgang til å instruere om avgjørelsen av enkelt saker. *Departementet kan heller ikke instruere Utlendingsnemnda om lovtolkning eller skjønnsutøvelse. Departementet kan instruere om prioritering av saker.*

Ny § 86 a skal lyde:

§ 86 a *Politiattest for tolker*

Den som skal utføre oppdrag som tolk for Utlendingsdirektoratet og Utlendingsnemnda, skal legge frem uttømmende og utvidet politiattest, jf. politiregisterloven § 41, med mindre vedkommende har fremlagt slik attest i forbindelse med tidligere oppdrag. Krav om politiattest kan fravikes dersom situasjonen som begrunner tolkeoppdraget ikke tillater det eller det foreligger andre særlige forhold.

Dersom en tolk har anmerkning på politiattesten, skal det foretas en vurdering av om det straffbare forholdet har betydning for vedkommendes egnethet for oppdrag som tolk.

§ 90 sjette ledd bokstav d skal lyde:

utlendingen omfattes av § 32 første ledd bokstav b eller femte ledd,

§ 94 skal lyde:

§ 94 *Søkerens rettsstilling under behandlingen av søknaden*

Søkeren kan gis rett til å ta arbeid inntil søknaden er avgjort. Det er en forutsetning for tillatelsen at følgende vilkår er oppfylt:

- det er gjennomført asylintervju av søkeren,
- det er ikke tvil om søkerens identitet, og
- det er ikke aktuelt å bortvise søkeren eller fremme tilbaketakelsesbegjæring overfor et annet land.

Det kan gjøres unntak fra kravet om gjennomført asy-lintervju i første ledd bokstav a dersom det er høy sannsynlighet for at søkeren vil få oppholdstillatelse etter § 28.

Er en søknad om beskyttelse avslått i første instans, gjelder en tillatelse gitt etter første ledd fortsatt dersom vedtaket er påklaget og gitt utsatt iverksetting. En klager som ikke allerede har tillatelse etter første ledd, kan etter anmodning gis slik tillatelse forutsatt at vilkårene i første ledd er oppfylt, og vedtaket er gitt utsatt iverksetting.

Kongen kan i forskrift gi nærmere regler om varigheten av tillatelser til å ta arbeid etter første ledd og om tillatelser etter at det foreligger et avslag på søknaden i første instans.

Tillatelser etter første og tredje ledd gis av Utlendingsdirektoratet, som også kan gi politiet myndighet til å gi slike tillatelser. Forvaltningsloven kapittel IV til VI om saksforberedelse, vedtak og klage gjelder ikke for vedtak om slike tillatelser.

§ 105 første ledd bokstav e skal lyde:

- e) utlendingens søknad om beskyttelse har blitt eller mest sannsynlig vil bli nektet realitetsbehandlet i medhold av § 32 femte ledd, eller

§ 106 første ledd bokstav g skal lyde:

- g) utlendingens søknad om beskyttelse mest sannsynlig vil bli nektet realitetsbehandlet i medhold av § 32 femte ledd. Dette gjelder ikke hvis utlendingen er mindreårig eller har mindreårige barn som også har søkt beskyttelse, eller

[Tas inn dersom man ikke ønsker å videreføre gjeldende tidsbegrensning] § 106 femte ledd fjerde punktum oppheves. Nåværende femte punktum blir nytt fjerde punktum.

§ 106 a første ledd bokstav k skal lyde:

- k) utlendingens søknad om beskyttelse er nektet realitetsbehandlet etter § 32 femte ledd, eller

§ 107 første ledd skal lyde:

En utlending som pågripes og fengsles i medhold av § 106 første ledd, skal som hovedregel anbringes i utlendingsinternat.

II

I lov 20. november 2015 nr. 94 om endringer i utlendingsloven (innstramminger) gjøres følgende endring:

Del III oppheves.

III

1. Del I gjelder fra den tid Kongen bestemmer. Kongen kan sette i kraft de enkelte bestemmelsene til forskjellig tid.
2. Del II trer i kraft straks.

4.2 MERKNADER TIL UTKASTET

Dersom ingen av innstrammningene videreføres, vil forslaget til tittel i Prop. 149 L (2016–2017) være misvisende. En mer passende tittel kan være «Lov om endringer i utlendingsloven mv. (opphevelse av innstramminger mv.)».

For øvrig nevnes det at lovforslaget ovenfor også inneholder endringer i §§ 62, 86 a og 94. Disse bestemmelsene var ikke en del av Prop. 16 L (2015–2016). Det vises til merknader i Prop. 149 L (2016–2017) side 54 med henvisninger.

Til § 32 første ledd bokstav d, § 76 annet ledd og § 107 første ledd

Endringene gjenoppretter rettstilstanden slik den var forut for lovendringene i 2015. Dette er også slik bestemmelsene vil lyde dersom endringsloven av 2015 oppheves 1. januar 2018, uavhengig av om det foretas noen ny lovendring.

Til § 90 sjette ledd bokstav d

Utlendingsloven § 90 sjette ledd innledningen og bokstav d lyder slik:

«Vedtak som innebærer at en utlending må forlate riket, iverksettes ved at utlendingen pålegges å reise innen en fastsatt frist. Fristen skal settes til mellom sju og tretti dager. Dersom det anses nødvendig, kan det settes en lengre frist. Det kan settes en kortere frist enn sju dager eller unnlates å gi en utreisefrist når

[...]

- d) utlendingen omfattes av § 32,»

Forut for lovendringen i 2015 henviste bestemmelsen bare til § 32 første ledd bokstav b (Dublin-sakene). I 2015 ble bestemmelsen endret, slik at den omfattet alle grunnlagene i § 32 første ledd.

I 2016 ble § 90 sjette ledd bokstav d utvidet til å omfatte alle saker som kan nektes realitetsbehandling etter § 32. I praksis innebar dette en utvidelse til å omfatte saker hvor en asylsøker er nektet av realitetsbehandling av asylsøknad i medhold av § 32 femte ledd (krisesituasjon med ekstraordinært høye ankomster av asylsøkere som ankommer direkte fra nordisk stat). Dersom endringene fra 2015 reverseres, samtidig som endringene i 2016 beholdes, bør det fremgå av § 90 sjette ledd bokstav d at det kan settes en kortere frist enn sju dager eller unnlates å gi en utreisefrist når utlen-

dingen omfattes av § 32 første ledd bokstav b eller femte ledd.

Til § 105 første ledd bokstav e, § 106 første ledd bokstav g og § 106 a første ledd bokstav k

Utlendingsloven § 105 første ledd innledningen og bokstav e lyder slik:

«En utlending kan pålegges meldeplikt eller bestemt oppholdssted når

[...]

- e) utlendingens søknad om beskyttelse har blitt eller mest sannsynlig vil bli nektet realitetsbehandlet i medhold av § 32 første ledd bokstav a eller d eller femte ledd, eller»

Utlendingsloven § 106 første ledd innledningen og bokstav g lyder slik:

«En utlending kan pågripes og fengsles når

[...]

- g) utlendingens søknad om beskyttelse mest sannsynlig vil bli nektet realitetsbehandlet i medhold av § 32 første ledd bokstav a eller d eller femte ledd. Dette gjelder ikke hvis utlendingen er mindreårig eller har mindreårige barn som også har søkt beskyttelse, eller»

Utlendingsloven § 106 a første ledd innledningen og bokstav k lyder slik:

«Fare for unndragelse skal vurderes konkret i det enkelte tilfelle. For å avgjøre om det foreligger unndragelsesfare skal det foretas en totalvurdering hvor det blant annet kan legges vekt på om

[...]

- k) utlendingens søknad om beskyttelse er nektet realitetsbehandlet etter § 32 første ledd bokstav a eller d eller femte ledd, eller»

Bestemmelsene i § 105 første ledd bokstav e, § 106 første ledd bokstav g og § 106 a første ledd bokstav k ble innført i 2015. De viste da opprinnelig bare til § 32 første ledd bokstav a (nektelse av realitetsbehandling av asylsøknad dersom søkeren har fått asyl eller annen form for beskyttelse i annet land) og § 32 første ledd bokstav d (nektelse av realitetsbehandling av asylsøknad dersom søkeren har reist til riket etter å ha hatt opphold i en stat eller et område hvor utlendingen ikke var forfulgt).

I 2016 ble de nevnte bestemmelsene i §§ 105, 106 og 106 a utvidet slik at de også gjaldt i saker som omfattes av § 32 femte ledd (krisesituasjon med ekstraordinært høye ankomster av asylsøkere som ankommer direkte fra nordisk stat). Dersom endringene fra 2015 reverse-res, samtidig som endringene i 2016 beholdes, bør henvisningene til § 32 første ledd bokstav a og d strykes,

samtidig som henvisningen til § 32 femte ledd beholdes.

Til § 106 femte ledd fjerde punktum

Utlendingsloven § 106 femte ledd fjerde punktum angir en tidsbegrensning på maksimal tid for frihetsberøvelse i medhold av § 106 første ledd bokstav g. Dersom denne bestemmelsen ikke videreføres, vil loven ikke angi noen tidsbegrensning for pågrep og fengsling på dette grunnlaget, som fortsatt vil kunne være aktuelt dersom det foreligger en krisesituasjon med ekstraordinært høye ankomster av asylsøkere som ankommer direkte fra nordisk stat, jf. merknadene ovenfor. Det vil da være uklart hvor lenge utlendinger som faller inn under denne bestemmelsen kan holdes av politiet.

Dersom Stortinget ønsker å oppheve § 106 femte ledd fjerde punktum, bør nåværende § 106 femte ledd femte punktum flyttes til fjerde punktum. Hvis dette ikke gjøres, vil det oppstå en regelteknisk uheldig situasjon hvor § 106 femte ledd har et første, annet, tredje og femte punktum, men intet fjerde punktum.

5. Utkast til lovforslag hvor deler av lovendringene fra 2015 (lov 20. november 2015 nr. 94) blir videreført

5.1 UTKAST TIL LOVFORSLAG

Lov om endringer i utlendingsloven mv. (videreføring av innstramninger mv.)

I

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

[Tas inn hvis endring ikke ønskes videreført] § 32 første ledd bokstav d skal lyde:

- d) har reist til riket etter å ha hatt opphold i en stat eller et område hvor utlendingen ikke var *forfulgt*, og hvor utlendingen vil få en søknad om beskyttelse behandlet.

§ 62 første ledd bokstav c skal lyde:

- c) det ikke foreligger forhold som nevnt i § 66,

[Tas inn hvis endring ikke ønskes videreført] § 76 annet ledd skal lyde:

Departementets alminnelige instruksjonsadgang gir ikke adgang til å instruere om avgjørelsen av enkelt-saker. *Departementet kan heller ikke instruere Utlendingsnemnda om lovtolkning eller skjønnsutøvelse. Departementet kan instruere om prioritering av saker.*

Ny § 86 a skal lyde:

§ 86 a *Politiattest for tolker*

Den som skal utføre oppdrag som tolk for Utlendingsdirektoratet og Utlendingsnemnda, skal legge frem uttømmende og utvidet politiattest, jf. politiregis-

terloven § 41, med mindre vedkommende har fremlagt slik attest i forbindelse med tidligere oppdrag. Krav om politiattest kan fravikes dersom situasjonen som begrunner tolkeoppdraget ikke tillater det eller det foreligger andre særlige forhold.

Dersom en tolk har anmerkning på politiattesten, skal det foretas en vurdering av om det straffbare forholdet har betydning for vedkommendes egnethet for oppdrag som tolk.

[Tas inn hvis endring ikke ønskes videreført] § 90 sjette ledd bokstav d skal lyde:

- d) utlendingen omfattes av § 32 første ledd bokstav b eller femte ledd,

§ 94 skal lyde:

§ 94 Søkerens rettsstilling under behandlingen av søknaden

Søkeren kan gis rett til å ta arbeid inntil søknaden er avgjort. Det er en forutsetning for tillatelsen at følgende vilkår er oppfylt:

- det er gjennomført asylintervju av søkeren,
- det er ikke tvil om søkerens identitet, og
- det er ikke aktuelt å bortvise søkeren eller fremme tilbaketakelsesbegjæring overfor et annet land.

Det kan gjøres unntak fra kravet om gjennomført asylintervju i første ledd bokstav a dersom det er høy sannsynlighet for at søkeren vil få oppholdstillatelse etter § 28.

Er en søknad om beskyttelse avslått i første instans, gjelder en tillatelse gitt etter første ledd fortsatt dersom vedtaket er påklaget og gitt utsatt iverksetting. En klager som ikke allerede har tillatelse etter første ledd, kan etter anmodning gis slik tillatelse forutsatt at vilkårene i første ledd er oppfylt, og vedtaket er gitt utsatt iverksetting.

Kongen kan i forskrift gi nærmere regler om varigheten av tillatelser til å ta arbeid etter første ledd og om tillatelser etter at det foreligger et avslag på søknaden i første instans.

Tillatelser etter første og tredje ledd gis av Utlendingsdirektoratet, som også kan gi politiet myndighet til å gi slike tillatelser. Forvaltningsloven kapittel IV til VI om saksforberedelse, vedtak og klage gjelder ikke for vedtak om slike tillatelser.

[Tas inn hvis endring ikke ønskes videreført] § 105 første ledd bokstav e skal lyde:

- e) utlendingens søknad om beskyttelse har blitt eller mest sannsynlig vil bli nektet realitetsbehandlet i medhold av § 32 femte ledd, eller

[Tas inn hvis endring ikke ønskes videreført] § 106 første ledd bokstav g skal lyde:

- g) utlendingens søknad om beskyttelse mest sannsynlig vil bli nektet realitetsbehandlet i medhold av § 32 femte ledd. Dette gjelder ikke hvis utlendingen er mindreårig eller har mindreårige barn som også har søkt beskyttelse, eller

[Tas inn dersom man ikke ønsker videreføring av tidsbegrensning] § 106 femte ledd fjerde punktum oppheves. Nåværende femte punktum blir nytt fjerde punktum.

[Tas inn hvis endring ikke ønskes videreført] § 106 a første ledd bokstav k skal lyde:

- k) utlendingens søknad om beskyttelse er nektet realitetsbehandlet etter § 32 femte ledd, eller

[Tas inn hvis endring ikke ønskes videreført] § 107 første ledd skal lyde:

En utlending som pågripes og fengsles i medhold av § 106 første ledd, skal som hovedregel anbringes i utlendingsinternat.

II

I lov 20. november 2015 nr. 94 om endringer i utlendingsloven (innstramninger) gjøres følgende endring:
Del III oppheves.

III

- Del I gjelder fra den tid Kongen bestemmer. Kongen kan sette i kraft de enkelte bestemmelsene til forskjellig tid.
- Del II trer i kraft straks.

5.2 MERKNADER TIL UTKASTET

Dersom bare deler av innstramningene skal videreføres, mener departementet at den mest hensiktsmessige måten dette kan oppnås på, vil være å oppheve opphevelsesbestemmelsen i endringsloven av 2015 (del III), samtidig som det vedtas nye endringer i utlendingsloven som reverserer enkelte endringer fra 2015.

Når det gjelder merknader til de enkelte bestemmelser, vises det til punkt 4.2 ovenfor.

