



DET KONGELIGE
KOMMUNAL- OG REGIONALDEPARTEMENT

Ot.prp. nr. 82

(2004–2005)

Om midlertidig lov om arbeids- og oppholdstillatelse for vietnamesere på Filippinene med nære slektninger i Norge

*Tilråding fra Kommunal- og regionaldepartementet av 29. april 2005,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Bondevik II)*

1 Proposisjonens hovedinnhold

Kommunal- og regionaldepartementet legger med dette frem forslag til lov om arbeids- og oppholdstillatelse for vietnamesere på Filippinene med nære slektninger i Norge.

Lovforslaget har sin bakgrunn i Stortingets anmodningsvedtak nr 181 (2004-2005), der Regjeringen bes om å fremme "forslag til en tidsbegrenset særlov som kan gi hjemmel til opphold i Norge for gruppen av vietnamesiske båtflyktninger på Filippinene med nære slektninger i Norge" innen utgangen av april 2005, se nærmere punkt 2. I tråd med anmodningsvedtaket gir særloven hjemmel for å gi arbeids- eller oppholdstillatelse for en nærmere definert gruppe vietnamesere som oppholder seg på Filippinene og som har nære slektninger i Norge. Søknad fremmes etter de alminnelige reglene om arbeids- eller oppholdstillatelse i utlendingsloven, slik at søknaden fremmes gjennom den nærmeste norske utenriksstasjon og avgjøres av Utlendingsdirektoratet. Arbeids- eller oppholdstillatelse må være gitt før innreise til Norge. Tillatelsen danner grunnlag for familiegjenforening og bosettingstillatelse etter de alminnelige reglene i utlendingsloven.

I punkt 2 redegjøres det nærmere for bakgrunnen for proposisjonen. I punkt 3 omtales gjeldende rett, mens punkt 4 redegjør for lovforslaget og departementets generelle vurderinger. De økono-

miske og administrative konsekvensene av forslaget blir drøftet i punkt 5. Punkt 6 inneholder merknader til de enkelte bestemmelsene i loven.

2 Bakgrunn

Stortingsrepresentantene Heikki Holmås, Lars Rise, Signe Øye, Trine Skei Grande og Magnhild Meltveit Kleppa la 18. juni 2004 fram et privat forslag om at

"Stortinget ber Regjeringen vurdere å utvide kvoten med inntil 87 overføringsflyktninger for å ta imot de vietnamesiske båtflyktningene på Filippinene med nære slektninger i Norge."

(Dok. nr. 8:92 (2003-2004)).

Som begrunnelse for sitt forslag viste forslagsstillerne til at Norge tok aktivt del i de internasjonale konferansene om flyktninger fra Indokina i Genève i henholdsvis 1979 og 1989, og at Norge tok aktivt del i oppfølgingsarbeidet med å finne varige løsninger for disse flyktningene. Det ble vist til at dette arbeidet ble avsluttet i juni 1996, og at gjenværende ikke-reelle asylsøkere fra Indokina dermed stod overfor nye problemer, ettersom FN trappet ned aktivitetene i mottaksapparatet i området. De gjenværende var først og fremst en gruppe på knapt 2 000 vietnamesere på Filippinene. For-

slagsstillerne viste til at disse ikke har krav på asyl etter internasjonale regler, men at de kunne regnes som statsløse og at vietnamesiske myndigheter ikke ville ta imot dem. 87 av disse skulle ha familie i Norge, men ikke så nær familie at de kunne få opphold etter de ordinære reglene for familiegjenforening.

Forslagsstillerne mente at det ville være naturlig at Norge, på bakgrunn av tidligere engasjement for de indokinesiske flyktningene, tar sin del av ansvaret for de gjenværende vietnameserne på Filippinene. De ba om at mottak av gjenværende med familie i Norge ikke skulle gå på bekostning av eksisterende kvote for overføringsflyktninger.

Etter å ha foretatt undersøkelser i saken, ga Kommunal- og regionalministeren sin og Regjeringens vurdering av forslaget i brev til Stortinget av 18. oktober 2004. Hun viste til at:

- FN's Høykommissær for Flyktninger (UNHCR) har kommet til at de gjenværende vietnameserne ikke har behov for beskyttelse eller gjenbosetting i tredjeland,
- vietnameserne på Filippinene har mulighet til å vende tilbake til Vietnam uten å risikere noen form for forfølgelse,
- den rettslige statusen til vietnameserne følger av vedtak fattet av filippinske myndigheter i 1996; de er registrert i landet som "Remaining Vietnamese Nationals" (RVNs), noe som innebærer at de har rett til opphold, utdanning, arbeid, næringsrettet virksomhet og lignende,
- for å sikre deres rettigheter på lengre sikt, ble det 30. juli 2003 fremmet et forslag om å gi de som hadde søkt asyl før 30. juni 1996 bosettingstillatelse og mulighet til senere å søke filippinsk statsborgerskap, og
- det er mange andre grupper som har familie i Norge og som lever under vanskeligere forhold enn vietnameserne på Filippinene.

På dette grunnlaget mente Regjeringen at Norge ikke bør ta imot gjenværende vietnamesere på Filippinene for bosetting.

Gjennom etterfølgende skriftlige spørsmål ble Kommunal- og regionalministeren bedt om å utdype sitt syn på situasjonen til de gjenværende vietnameserne, UNHCRs syn og utsiktene til at vietnamesernes situasjon på sikt kunne løses på en annen måte. I brev av 5. november 2004 ba representanten Holmås om Kommunal- og regionalministerens kommentar bl.a. til en uttalelse fra UNHCR om at mottak av gjenværende vietnamesere ville være en "humanitær gest", at medlem-

mer av samme familie var blitt skilt ved tidligere uttak til gjenbosetting, mulighetene for å vende tilbake til Vietnam, vietnamesernes rettslige status på Filippinene og lovforslaget om å sikre deres rettigheter på sikt.

Svar ble gitt i brev av 11. november 2004. Kommunal- og regionalministeren uttalte at UNHCR har bekreftet at de gjenværende vietnameserne ikke har behov for gjenbosetting i et tredjeland og at de etter hennes mening ikke bør tas imot på kvoten for overføringsflyktninger. Hun viste videre til at Norge har regler som gjør det mulig for nær familie å bli gjenforent, og at dette gjelder for vietnamesere på samme måte som for andre. For vietnamesere som skulle ønske å vende tilbake til Vietnam, viste hun til at vietnamesiske myndigheter i samtaler med filippinske myndigheter har bekreftet at de er villige til å ta imot dem. Hva gjelder vietnamesernes rettsstilling på Filippinene, viste Kommunal- og regionalministeren til at det er lagt fram et forslag til lov som ville sikre dem varig opphold, men at dette ikke var ferdig behandlet.

Kommunalkomiteen la 2. desember 2004 fram sin innstilling (Innst. S. nr. 69 (2004-2005)). Komiteen rådet Stortinget til å gjøre følgende vedtak:

"Stortinget ber Regjeringen innen utgangen av april 2005 fremme forslag til en tidsbegrenset særlov som kan gi hjemmel til opphold i Norge for gruppen av vietnamesiske båtflyktninger på Filippinene med nære slektninger i Norge."

Et flertall i komiteen viste til at kvoten for overføringsflyktninger er økt til 1 000 og forutsatte at vietnameserne tas innenfor denne rammen. I motsetning til det opprinnelige private forslaget, tallfestet ikke tilrådingen den vietnamesiske gruppen som ble ønsket overført til Norge.

Forslaget ble behandlet av Stortinget 15. desember 2004, og vedtak ble fattet i samsvar med innstillingens tilråding (anmodningsvedtak nr. 181 (2004-2005)).

På grunn av sakens spesielle karakter og den meget korte fristen Stortinget har gitt Regjeringen for å fremme lovforslaget, har ikke Kommunal- og regionaldepartementet vurdert det som hensiktsmessig eller praktisk mulig å sende utkastet til odelstingsproposisjon på alminnelig høring. Utkastet til proposisjon har imidlertid vært forelagt berørte departementer, samt Utlendingsdirektoratet og Utlendingsnemnda. Kommunal- og regionaldepartementet har også vært i direkte kontakt med den norske utenriksstasjonen på Manila.

3 Gjeldende rett

3.1 Hvilke familiemedlemmer har rett til opphold?

Lov 24. juni 1988 nr. 64 (utlendingsloven) § 9 gir hjemmel til å gi arbeids- eller oppholdstillatelse til "de nærmeste familiemedlemmer til norsk og nordisk borger som er bosatt i riket eller til utlending som har eller får lovlig opphold i riket med arbeidstillatelse eller oppholdstillatelse uten begrensninger". I medhold av bestemmelsens annet ledd fastslår utlendingsforskriften § 23 nærmere hvem som regnes som "nærmeste familiemedlemmer" og som har et rettskrav på familiegjenforening. I hovedsak gjelder dette:

- ektefeller og registrerte partnere,
- samboere gjennom to år
- mindreårige barn og
- foreldre til mindreårige barn.

Det er følgelig en begrenset krets av personer som har rettskrav på familiegjenforening.

3.2 Hvilke familiemedlemmer kan gis opphold?

Med hjemmel i utlendingsloven § 8 annet ledd og utlendingsforskriften § 24 første ledd er det angitt enkelte kategorier av familiemedlemmer utenfor den nærmeste familien som "kan" gis opphold. Disse er:

- kommende ektefeller og partnere
- samboere som har eller venter barn med herboende
- eldre foreldre
- voksne barn under 21 år med tidligere langvarig opphold i Norge
- voksne barn som blir forsørget og som blir igjen alene i hjemlandet når tillatelse gis til den øvrige familien
- voksne barn som av helsemessige grunner er helt avhengige av personlig omsorg fra foreldre i Norge
- fosterbarn og
- helsøsken under 18 år uten omsorgspersoner i hjemlandet.

Etter forvaltningspraksis innvilges i alminnelighet søknad om arbeids- eller oppholdstillatelse til disse personene.

Etter utlendingsforskriften § 24 annet ledd er det åpnet for å kunne gi tillatelse "[n]år sterke menneskelige hensyn taler for det". Tillatelsen gis på skjønnsmessig grunnlag etter en individuell helhetsvurdering. Praksis etter reglene i utlendings-

forskriften § 24 annet ledd er restriktiv. Det legges betydelig vekt på blant annet innvandringspolitiske hensyn i vurderingen av om tillatelse bør gis. Etter gjeldende regelverk og praksis skal det derfor svært mye til før andre familiemedlemmer enn dem som er omfattet av §§ 23 eller 24 første ledd innvilges familiegjenforening i Norge. Som hovedregel gis det ikke familiegjenforening til foreldre til barn over 18 år, søsken, besteforeldre, tanter, onkler, søskenbarn osv. Videre er det som hovedregel et krav i familiegjenforeningssaker om sikret underhold og bolig for den perioden tillatelsen skal gjelde, jf utlendingsloven § 9 første ledd annet punktum og utlendingsforskriften §§ 22 første ledd og 24 første ledd.

Personene som er omfattet av Stortingets anmodningsvedtak faller utenfor kretsen av personer som omfattes av gjeldende regelverk om familiegjenforening. Det er også usikkert om kravet til sikret underhold ville være oppfylt i disse sakene.

3.3 Tillatelse på selvstendig grunnlag

Etter utlendingsloven § 8 annet ledd kan arbeids- og oppholdstillatelse innvilges dersom "sterke menneskelige hensyn taler for det, eller når utlendingen har særlig tilknytning til riket". Tillatelsen gis på skjønnsmessig grunnlag etter en individuell helhetsvurdering, og utlendingen har således ikke noe rettskrav på å få arbeids- og oppholdstillatelse etter denne bestemmelsen. Bestemmelsen er ment å være en sikkerhetsventil for å fange opp helt spesielle tilfeller som ikke omfattes av andre bestemmelser i loven, for å motvirke svært urimelige resultater. I familiegjenforeningssaker har bestemmelsen liten selvstendig betydning ved siden av den nevnte bestemmelsen om sterke menneskelige hensyn i utlendingsforskriften § 24 annet ledd.

3.4 Overføringsflyktninger

Overføringsflyktninger er personer som normalt er anerkjent som flyktninger av FNs Høykommissær for flyktninger (UNHCR), og som UNHCR, annen internasjonal organisasjon eller norsk utenriksstasjon ber Norge om å ta i mot. Utlendingsloven § 22 slår fast at innenfor de rammer og etter de retningslinjer som er fastsatt av overordnet myndighet for overføring av flyktninger, treffer Utlendingsdirektoratet vedtak om innreisestillatelse. Overføringen kan også omfatte utlendinger som ikke antas å være flyktninger.

I norske myndigheters vurdering av hvem som skal få komme til Norge, legges det i første rekke vekt på beskyttelsesbehovet. Det vil si om flyktnin-

gen risikerer fengsel, tortur, drap og/eller trakassering i hjemlandet og ikke kan bli værende i tilfluktslandet. I tillegg vurderes flyktingenes forutsetninger for å integreres i Norge. Vietnameserne på Filippinene er som nevnt ikke anerkjent som flyktinger av UNHCR, og gruppen har ikke behov for beskyttelse. Et vedtak om å gi vietnameserne opphold i Norge i medhold av § 22 om overføringsflyktinger, vil derfor innebære et markert brudd på norsk flyktningspolitikk.

4 Departementets vurderinger og forslag

I tråd med Stortingets anmodningsvedtak, legger Kommunal- og regionaldepartementet med dette frem forslag til lov, som åpner for at gruppen av vietnamesere som omfattes av anmodningsvedtaket gis adgang til å komme til Norge.

Etter departementets vurdering er en egen lov hensiktsmessig. De aktuelle personene har etter gjeldende regelverk ikke rett til arbeids- eller oppholdstillatelse i Norge. De fyller heller ikke gjeldende kriterier for overføring av flyktinger m.v. Lovens anvendelsesområde vil være vietnamesere på Filippinene som har "nære slektninger" i Norge og som fyller vilkårene for status som "Remaining Vietnamese National", slik dette er definert av filippinske myndigheter, samt deres ektefeller og barn. Gruppen består av cirka 2 000 personer som har oppholdt seg svært lenge på Filippinene. Det er fra Stortingets side understreket at denne loven representerer et engangstilfelle for å løse den vanskelige situasjonen som denne gruppen har levd under i mange år. Loven vil derfor etter departementets syn ikke kunne brukes som et argument for at også andre grupper med slektninger i Norge, som ikke faller inn under familiegjenforeningsreglene, skal gis arbeids- og oppholdstillatelse i Norge.

4.1 Personkrets

Stortinget har gjennom sin behandling av denne saken ikke gitt klare føringer på hvordan begrepet "nære slektninger" skal forstås. I stortingsbehandlingen ble det operert med et konkret antall på 87 personer. Etter at Stortinget fattet sitt vedtak i desember 2004, tok departementet kontakt med talskvinnen for vietnameserne, Kieu Tran, og anmodet om å få en navneliste, der det for hver enkelt ble opplyst hvilke familierelasjoner de hadde til personene i Norge. Departementet fikk

da en liste med 97 navn. Med hensyn til familierelasjoner til personene i Norge, er det blant de 97, søsken, foreldre, tanter, onkler, nieser, nevøer, søskenbarn og tremenninger, samt barn av disse. Det forekommer også enkelte personer på listen med enda fjernere familietilknytning. I tillegg omfatter listen ektefeller av familiemedlemmene som har slektninger i Norge.

Departementet har vurdert ulike alternative løsninger når det gjelder operasjonaliseringen av Stortingets vedtak. Ett alternativ er å basere lovforslaget på den nevnte navnelisten departementet har fått, med 97 navn. Loven vil da presist angi hvilke personer som omfattes. Et problem med en navneliste er imidlertid at den kan være uttømmende på et bestemt tidspunkt, men på grunn av fødsler, dødsfall, ekteskap og skilsmisser, vil det hele tiden skje endringer som ikke fanges opp av listen. Videre er departementet ikke kjent med i hvilken utstrekning muligheten og betydningen av å komme på denne listen var allment kjent blant vietnameserne som omfattes av gruppen som har vært lenge på Filippinene (RVN) og som har en tilknytning til Norge. Det kan derfor ikke utelukkes at det er personer som ikke står på listen, som har nærrere slektsforhold til personer i Norge enn flere av dem som står på listen. Listen inneholder for eksempel personer som har en tremenning i Norge, mens det kan tenkes å være personer som har søsken i Norge, men som ikke står på listen. Likebehandlings- og rettferdighetshensyn tilsier etter departementets vurdering også at man i utgangspunktet baserer seg på generelle, etterprøvbare kriterier for å omfattes av loven, utformet i samsvar med Stortingets intensjon om å gi arbeids- eller oppholdstillatelse til en helt spesiell og avgrenset gruppe av vietnamesere på Filippinene med nære slektninger i Norge. Dermed blir det ikke avgjørende om man står på en navneliste utformet av representanter for gruppen selv, men om man faktisk oppfyller de generelle vilkårene. Departementet har for øvrig også fått indikasjoner på at enkelte av personene som står på listen reelt sett ikke tilhører gruppen av båtflyktinger fra Vietnam, idet de har ankommet Filippinene etter 1998. Rent lovteknisk er det også uheldig og uvanlig å liste opp bestemte navngitte personer som skal omfattes av loven, idet man ikke er kjent med hvilke kriterier som er lagt til grunn for å komme på listen og at det dermed ikke er utenkelig at også andre burde ha vært på listen uten å være det. Det kan heller ikke utelukkes skrivefeil eller at flere personer har samme navn etc.

Stortingets vedtak gir som nevnt ovenfor ingen nærmere føringer på hvordan begrepet "nære

slektninger” skal fortolkes, og departementet har dermed måttet foreta en fortolkning av hvordan begrepet i forhold til denne særloven skal forstås. En viss indikasjon i forhold til omfanget av begrepet gis imidlertid av Stortinget selv, idet det bare er vietnamesere med ”nære” slektninger i Norge som er omfattet av anmodningsvedtaket. Det er således ikke tilstrekkelig at det kan konstateres at det er et slektskap mellom vietneseren på Filippinene og slektningen i Norge, slektskapet må være av en viss nærhet. På den ene siden er det klart at begrepet ”nære slektninger” er ment å være videre enn det som følger av de alminnelige reglene for familiegjenforening i utlendingsloven, mens det på den andre siden må settes en ytre grense for hvor fjernt slektskapet kan være før man ikke lenger anses som ”nær slektning”. En mulig fortolkning av begrepet er at dette dekker foreldre, barn, søsken, besteforeldre, barnebarn, tanter og onkler. I noen sammenhenger kan det også være naturlig å inkludere søskenbarn, og i andre kulturer kan det være naturlig å betrakte både onkler, tanter, søskenbarn og eventuelt deres barn igjen, som nære slektninger. Departementet er kjent med at det på listen som departementet har mottatt også finnes tremenninger, idet begrepet ”cousins” som er brukt på listen omfatter både søskenbarn og fjernere slektninger. Departementet er imidlertid skeptisk til å inkludere tremenninger og fjernere slektninger i begrepet ”nære slektninger”. Hvis avgrensningen utvides fra søskenbarn til tremenninger, innebærer dette at antallet personer som betraktes som ”nære slektninger” økes betraktelig. Forskjellsbehandlingen av denne gruppen i forhold til andre innvandrere og flyktninggrupper med familie i opprinnelseslandet eller tredjeland, vil også bli enda større, hvis man for denne gruppen vietnamesere definerer tremenninger som nære slektninger, mens det etter de ordinære reglene for familiegjenforening i utlendingsloven som hovedregel bare er ektefelle/samboer og mindreårige barn som faller inn under personkretsen.

Departementet vil bemerke at personkretsen som foreslås omfattet av lovforslaget, også er atskillig videre og mer sjenerøs enn det som vanligvis faller inn under begreper som ”nær slektning” og lignende, for eksempel i arve- og familieretten.

Departementet har på denne bakgrunn vurdert det som mest hensiktsmessig å operasjonalisere Stortingets vedtak ved å sette generelle kriterier for hvem som omfattes av loven. Departementet foreslår to hovedvilkår som begge må være oppfylt for å ha rett til arbeids- eller oppholdstillatelse etter loven. Disse er: (1) man må ha ankommet Filippi-

nene før 1998, og (2) man må ha nære slektninger i Norge.

Når det gjelder personene som står på den nevnte listen til Kieu Tran og som ikke faller inn under de generelle kriteriene som foreslås, mener imidlertid departementet at den særlige forventningen som er skapt blant disse personene om å få komme til Norge tilsier at også disse bør kunne omfattes av loven. Departementet foreslår på denne bakgrunn en særskilt bestemmelse om at arbeids- eller oppholdstillatelse også kan gis til disse personene dersom de som følge av sakens spesielle forhistorie har hatt særlig grunn til å forvente at tillatelse vil bli gitt.

Det kan stilles krav til dokumentasjon eller annen sannsynliggjøring av at vilkårene for å få opphold i Norge er oppfylt. Departementet antar at man i praksis trolig ofte vil kunne bygge på opplysninger som er lagt frem for UNHCR m.fl., slik at behovet for ytterligere undersøkelser ikke vil være så stort. Ytterligere undersøkelser kan imidlertid være nødvendig bl.a. der man har mistanke om at de oppgitte familierelasjonene ikke er korrekte.

Der det viser seg i ettertid, etter at opphold er innvilget, at vilkårene for opphold ikke var oppfylt, kan tilbakekall av tillatelse være aktuelt. Dette vil reguleres av utlendingsloven § 13, jf lovforslagets § 6.

4.2 Rett til arbeids- eller oppholdstillatelse m.m.

Personkretsen som omfattes av lovforslaget § 1 gis rett til å bosette seg i Norge. I forbindelse med anmodningsvedtaket har Kommunalkomiteens flertall uttalt at loven ”må gi [] vietnameserne rettigheter og plikter som om gruppen fikk arbeids- og oppholdstillatelse på humanitært grunnlag”, men at de samtidig skal tas innen kvoten for overføringsflyktninger. Arbeids- eller oppholdstillatelse gis derfor i medhold av denne særloven, men med de rettsvirkninger som følger av utlendingsloven § 7. Gruppen vil likestilles med utlendinger som gis arbeids- eller oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 8 annet ledd. En slik løsning vil etter departementets syn være den mest naturlige også på bakgrunn av gruppens manglende behov for beskyttelse. I forhold til folketrygdloven vil ikke vietnameserne få fulle trygderettigheter ved ankomst til Norge, slik utlendinger med flyktningstatus får, men vil måtte opparbeide seg rettigheter basert på opptjeningsstid i Norge, slik hovedregelen er for utlendinger med opphold etter utlendingsloven § 8 annet ledd. Departementet legger også til grunn at familiemedlemmer som gjenfor-

enes med hovedpersonen før den foreslåtte loven opphører å gjelde (normalt ektefelle og barn), skal inngå i kvoten for overføringsflyktninger.

Det er et vilkår for opphold i Norge etter loven at søknad om arbeids- og oppholdstillatelse fremmes via nærmeste norske utenriksstasjon (ambasaden i Manila). Etter at søknaden er innvilget, setter Utlendingsdirektoratet i gang arbeid med å bosette vietnameserne i aktuelle norske kommuner. Når en kommune har sagt seg villig og er rede til å ta imot vietnamesere, legger Utlendingsdirektoratet til rette for at de skal komme til Norge. Reisen for dem som omfattes av lovforslaget, dekkes av norske myndigheter og organiseres av Den internasjonale migrasjonsorganisasjonen (IOM). Utenriksstasjonen utsteder visum for innreise, jf utlendingsforskriften § 112. Ved behov utstedes passerbrev for reise til Norge, jf utlendingsforskriftens § 73. Normalt må man regne med at det tar mellom to og seks måneder fra vedtak er fattet til reise til Norge og bosetting kan finne sted.

I første omgang gis det en ettårig arbeids- eller oppholdstillatelse, som etter søknad kan fornyes, inntil bosettingstillatelse kan innvilges etter tre år etter de ordinære reglene i utlendingsloven. Etter syv år kan i utgangspunktet norsk statsborgerskap innvilges. Utlendingen vil imidlertid ikke ha noe absolutt krav på videre opphold i Norge eller norsk statsborgerskap, idet dette vil komme an på de ordinære reglene for fornyelse av arbeids- og oppholdstillatelse, bosettingstillatelse og statsborgerskap. Situasjonen vil være den samme som for utlendinger som gis opphold på humanitært grunnlag, jf utlendingsloven § 8 annet ledd. Det vil dermed blant annet stilles krav om at vedkommende ikke gjør seg skyldig i straffbare forhold som kan medføre utvisning.

Tillatelsen vil videre danne grunnlag for familiegjenforening etter de vanlige reglene i utlendingsloven §§ 8 og 9. Dette innebærer bl.a. at tillatelsen vil gi rett til familiegjenforening med ektefelle og mindreårige barn som ikke er omfattet av lovforslaget.

4.3 Tillatelse til barn

Der det er aktuelt å gi tillatelse til enslig mindreårig, er departementet av den oppfatning at det bør stilles som vilkår for tillatelse at herboende er egnet som omsorgsperson for enslig mindreårig slektning som søker tillatelse etter loven, jf. § 3 i lovforslaget. Departementet foreslår også at når mindreårige barn søker tillatelse etter loven sammen med én av foreldrene, må den andre som har foreldreansvaret samtykke til at barnet tar opp-

hold i Norge. Dersom barnet søker tillatelse etter loven sammen med andre enn sine foreldre, må det godtgjøres at disse rettmessig utøver foreldreansvaret. Bakgrunnen for forslagene i § 3 er hensynet til barnets beste, samt ønsket om å ikke legge til rette for såkalt "barnebortføring".

4.4 Unntak

I § 4 foreslår departementet en rekke unntak fra lovforslaget § 1 om rett til arbeids- eller oppholdstillatelse i Norge. Bestemmelsene er stort sett sammenfallende med utlendingslovens vilkår for bortvisning og utvisning, jf. utlendingsloven §§ 27 og 29, og det vises til forarbeidene til utlendingslovens bestemmelser. Bestemmelsene i lovforslaget avviker imidlertid på noen punkter:

Utlendingsloven § 27 inneholder en rekke bortvisningsgrunnlag som ikke er tatt med i lovforslaget. Bakgrunnen for de fleste av bortvisnings- eller utvisningsgrunnene som er videreført i lovforslaget § 4 om unntak, er hensynet til kriminalitetsbekjempelse eller internasjonale forpliktelser (Schengen-samarbeidet, den nordiske passkontrolloverenskomsten av 12. juli 1957, samt FN-konvensjonen 9. desember 1999 om bekjempelse av finansiering av terrorisme og FNs sikkerhetsråds resolusjon 1373 28. september 2001).

På den annen side er § 4 i lovutkastet noe strengere enn utlendingsloven ved at det er gjort et absolutt unntak for personer som i utlandet har sonet eller er ilagt straff eller særreaksjon for et forhold som etter norsk lov kan medføre fengselsstraff i mer enn tre måneder. Etter det tilsvarende vilkåret for utvisning i utlendingsloven § 29 er det bare straff som er sonet eller ilagt for mindre enn fem år siden som skal tas i betraktning.

Likeledes er det i lovutkastet § 4 gjort et absolutt unntak for personer som her i riket er ilagt straff eller særreaksjon for et forhold som kan medføre fengselsstraff i mer enn tre måneder eller flere ganger i løpet av de siste tre år er ilagt fengselsstraff.

Selv om disse grunnlagene etter utlendingsloven bare "kan" danne grunnlag for utvisning, foreslår departementet at de skal utgjøre absolutte unntak fra retten til arbeids- eller oppholdstillatelse etter særloven. Bakgrunnen er hensynet til kriminalitetsbekjempelse, samt det forhold at personene som omfattes normalt ikke vil ha opparbeidet seg noen tilknytning til Norge gjennom tidligere opphold her.

Annet ledd i § 4 angir grunner hvor arbeids- og oppholdstillatelse etter loven kan nektes. Hvorvidt søknaden skal avslås eller innvilges vil bero på en

helhetsvurdering som også vil innbefatte søkerens situasjon. Som nevnt ovenfor er bakgrunnen for de aller fleste unntakene folkerettslige forpliktelser.

Departementet har vurdert hvorvidt loven bør stille som vilkår for å omfattes av loven at vietnameseren ikke er gift med filippinsk borger, idet mye kan tale for at tilknytningen til Filippinene da er så sterk at det ikke lenger er naturlig å gi adgang til å komme til Norge i medhold av loven. Departementet er kjent med at blant annet USA vil sette et slikt vilkår når de skal ta imot vietnamesere som faller inn under kategorien "Remaining Vietnamese National". Departementet har imidlertid kommet til at det ikke bør settes et slikt vilkår, og vietnamesere som faller inn under lovens anvendelsesområde vil dermed gis opphold i Norge i medhold av loven, til tross for at vedkommende er gift med filippinsk borger. Også den filippinske ektefellen vil kunne få opphold i Norge i medhold av de alminnelige familiegjenforeningsreglene.

4.5 Søknadsfrist og opphør av loven

Det fremgår av Stortingets anmodningsvedtak at det skal fremmes forslag til en "tidsbegrenset" særlov. Departementet foreslår at søknad om arbeids- eller oppholdstillatelse etter lovforslaget må fremsettes innen ett år etter lovens ikrafttredelse, jf. § 5 i lovforslaget. Departementet legger til grunn at gruppen er kjent med Stortingets anmodningsvedtak, og at søknader vil fremmes relativt raskt etter vedtakelsen av loven. Oversittelse av fristen på ett år innebærer at søknaden avslås på dette grunnlag.

Videre foreslår departementet at loven opphører å gjelde når alle søknader som er fremmet innen søknadsfristen er endelig avgjort, likevel senest tre år etter ikrafttredelsen, jf. lovforslaget § 7. Loven vil bli sanksjonert og satt i kraft så raskt som mulig etter at lovforslaget er vedtatt av Stortinget.

4.6 Forholdet til utlendingsloven og introduksjonsloven

Etter departementets syn er det naturlig at utlendingslovens bestemmelser kommer til anvendelse når ikke noe annet følger av lovforslaget. Departementet har likevel funnet det mest rimelig og i tråd med Stortingets intensjon å unnta gruppen fra det alminnelige kravet om saksbehandlingsgebyr, jf. utlendingsloven § 59 og utlendingsforskriften § 197a). Slikt gebyr kreves således ikke ved søknad etter loven her. Ved fornyelse vil imidlertid de alminnelige reglene om gebyr i utlendingsloven og utlendingsforskriften komme til anvendelse.

Utlendingsloven gjelder ikke for Svalbard. Heller ikke den foreslåtte loven vil få anvendelse for Svalbard, jf. lov 17.juli nr 4 om Svalbard § 2.

Videre finner departementet det mest hensiktsmessig at personene får rett og plikt til å delta i introduksjonsprogram for nyankomne utlendinger, for å legge forholdene best til rette for rask integrering i det norske samfunnet.

5 Økonomiske og administrative konsekvenser

Det fremgår av Stortingets anmodningsvedtak at vietnameserne som er omfattet av anmodningsvedtaket skal gis opphold av humanitære grunner, innenfor kvoten av overføringsflyktninger.

Det er for 2005 fastsatt en kvote for uttak av inntil 1 000 personer, men det er bare budsjettert med at 750 ankommer Norge og utløser integreringstilskudd i 2005. Som nevnt i punkt 4.2, tar det noe tid å fremskaffe bosettingsplasser i kommunene, og ankomstene vil ofte først finne sted året etter at vedtaket ble fattet.

Departementet legger til grunn at de fleste vedtakene etter loven som foreslås her vil bli fattet i 2005, men ettersom lovforslaget inneholder en søknadsfrist på ett år og ettersom det vil ta noe tid å behandle søknadene, kan noen vedtak bli fattet i 2006. Vedtak fattet i 2006 vil bli avregnet mot kvoten for 2006. Departementet legger følgelig til grunn at noen av vietnameserne først vil ankomme Norge og først vil gi budsjettmessige konsekvenser i 2006.

De årlige kvotene for overføringsflyktninger kan for øvrig anvendes fleksibelt innenfor treårsperioder. Det betyr at etterfølgende års kvoteplasser kan forskutteres og ubrukte plasser kan overføres til etterfølgende år.

2005 er det mellomste året i gjeldende treårsperiode. Det betyr at det i år er mulig å fatte flere enn 1 000 vedtak og at det er mulig å ta imot flere enn 750 personer. Dette vil i så fall medføre at tilsvarende færre plasser blir tilgjengelige i 2006, det siste året i inneværende treårsperiode. Departementet tar sikte på å innpasse vedtak og ankomster etter lovforslaget i årets normalkvote, men forbeholder seg denne muligheten til å forskuttere neste års plasser.

Siden vietnameserne tas ut etter den allerede budsjetterte kvoten for overføringsflyktninger, vil ikke særloven ha noen ytterligere økonomiske konsekvenser. Det er ikke noe som tilsier at det vil være mer ressurskrevende eller kostbart å ta imot disse personene enn andre utlendinger som faller

inn under overføringskvoten. Det kan derimot være grunn til å tro at vedtak etter den foreslåtte særloven vil føre til færre etterfølgende søknader om familiegjenforening enn normale vedtak om overføring av flyktninger innenfor kvoten.

Gruppen vil ha rettigheter og plikter i medhold av introduksjonsloven, jf lovforslagets § 6. Dette innebærer at vietnameserne vil ha rett og plikt til å følge introduksjonsprogrammene i kommunene der de blir bosatt. Personene som omfattes av loven vil også utløse rett til integreringstilskudd for kommunene der de bosettes, på samme måte som flyktninger som tas ut innenfor kvoten.

Når det gjelder de administrative konsekvensene, legges det til grunn at disse sakene blir behandlet som ordinære søknader om arbeids- og oppholdstillatelse. Dette innebærer at søknaden leveres til nærmeste norske utenriksstasjon, dvs til den norske ambassaden i Manila, som registrerer søknaden og oversender den til Utlendingsdirektoratet for realitetsbehandling. Behandlingen av disse søknadene vil komme i tillegg til de øvrige søknadene som ambassaden mottar og oversender UDI. Dette vil således innebære en ekstra arbeidsbelastning for utenriksstasjonen.

Det antas at de fleste søknadene fra denne gruppen vil bli innvilget, og klage- og omgjøringsbehandling i UNE vil dermed i liten grad skje.

6 Merknader til de enkelte bestemmelsene

Til § 1

§ 1 gir anvisning på hvem som omfattes av loven. Vilkårene i *første ledd* er kumulative, slik at alle vilkårene må være oppfylt for at tillatelse kan gis etter første ledd. Det er et grunnvilkår at personen kom til Filippinene før 1998 og fyller vilkårene for status som "Remaining Vietnamese National" (RVN), slik dette er definert av filippinske myndigheter. Det er ikke noe krav om at personen faktisk har fått denne statusen, men søkere må sannsynliggjøre at de oppfyller de vilkårene som ble satt av filippinske myndigheter. Personer som ikke kan sannsynliggjøre at de tilhører denne gruppen av lengeværende vietnamesere på Filippinene, kan ikke sies å tilhøre gruppen og faller således utenfor bestemmelsens virkeområde. Også ektefeller og barn av vietnameserne som faller inn under bestemmelsen er omfattet. Med "barn" menes her både mindreårige barn og barn over 18 år. For arbeids- eller oppholdstillatelse til ektefelle er det et vilkår at ekteskapet besto ved ikrafttreddelsen av loven her og på

vedtakstidspunktet. Der ekteskapet blir inngått etter ikrafttreddelsen av denne særloven, gjelder de alminnelige reglene om familiegjenforening, jf utlendingsloven § 9.

Videre et det et vilkår at personen har et visst slektsforhold til en person i Norge. I loven her er dette slektsforholdet utvidet i forhold til utlendingslovens alminnelige regler om familiegjenforening til også å omfatte slektninger til og med besteforeldre, barnebarn, søsken, nieser, nevøer, tanter, onkler og søskenbarn. Både barn over 18 år og halvsøsken omfattes av loven her. For kategoriene "tanter, onkler, nieser, nevøer" forutsettes det at familietilknytningen er kjødelig og ikke utelukkende skyldes inngått ekteskap. Dette innebærer at det for eksempel ikke gis rett til opphold der tilknytningen til Norge består av en inngiftet tante som bor i Norge, mens den kjødelige onkelen ikke lenger lever eller har flyttet fra Norge. Definisjonen er uttømmende og innebærer at vietnamesere som har fjernere slektninger i Norge ikke har rettigheter etter første ledd.

Lovforslaget innebærer videre at slektningen som bor i Norge må ha utsikter til varig opphold i riket. Slektingen må enten ha bosettingstillatelse eller arbeids- eller oppholdstillatelse som kan lede til bosettingstillatelse, jf. utlendingsloven § 12, eller være norsk statsborger. Eventuelle slektninger som måtte oppholde seg i Norge på for eksempel turistvisum, vil således ikke omfattes.

Etter *tredje ledd* kan også andre vietnamesere på Filippinene enn dem som faller inn under første ledd omfattes, dersom de som følge av forberedelsen av loven har hatt særlig grunn til å forvente at slik tillatelse vil bli gitt. Det siktes her til de personene som står på Kieu Trans liste, omtalt ovenfor under punkt 4.1, men som faller utenfor personkretsen i første ledd.

Dersom man oppfyller vilkårene som nevnt i § 1 og ingen av unntaksbestemmelsene i loven kommer til anvendelse, har personen rett til arbeids- eller oppholdstillatelse i Norge.

Til § 2

I § 2 angis rettsvirkningen av at man omfattes av lovens § 1. Det fremgår at tillatelsen har samme rettsvirkninger som om arbeids- eller oppholdstillatelse hadde vært gitt i medhold av utlendingsloven § 8 annet ledd om opphold på humanitært grunnlag.

Til § 3

§ 3 har bestemmelser som spesielt regulerer tillatelse til mindreårige barn som omfattes av loven. *Første ledd* gjelder i de tilfellene hvor et enslig min-

dreårig barn søker tillatelse etter loven. I disse tilfellene er det et tilleggsvilkår at slektningen i Norge er egnet som omsorgsperson.

Annet ledd regulerer tilfeller hvor et mindreårig barn som omfattes av loven søker tillatelse etter loven her sammen med andre voksne enn sine foreldre. I disse tilfellene er det et tilleggsvilkår at det godtgjøres at den voksne personen rettmessig har foreldreansvaret for barnet.

For det tilfelle at barnet søker tillatelse etter loven her sammen med bare den ene av foreldrene og begge foreldrene har foreldreansvar for barnet, fremgår det av *tredje ledd* at den andre forelderen som hovedregel må samtykke til at barnet flytter til Norge.

Til § 4

Etter § 4 oppstilles det flere unntak fra retten til arbeids- eller oppholdstillatelse i medhold av loven. *Første ledd* oppstiller absolutte unntak fra retten etter lovens § 1, slik at søknad om arbeids- eller oppholdstillatelse *skal* avslås. *Bokstav a)* regulerer det tilfellet at utlendingen ”i utlandet har sonet eller er ilagt straff for et forhold som etter norsk lov kan føre til fengselsstraff i mer enn tre måneder”, mens *bokstav b)* omhandler det tilfellet at vedkommende ”her i riket er ilagt straff eller særreaksjon for et forhold som kan føre til fengselsstraff i mer enn tre måneder eller flere ganger i løpet av de siste tre år er ilagt fengselsstraff”.

Når det gjelder *annet ledd*, fremgår det at søknad om arbeids- eller oppholdstillatelse *kan* avslås på disse grunnlagene. Bestemmelsene er identiske med regler i utlendingsloven §§ 27 og 29 og er derfor strengt tatt overflødige i loven, jf lovutkastets § 6 om at utlendingsloven gjelder når ikke annet følger av denne loven. Av pedagogiske hensyn er imidlertid bestemmelsene også inntatt i loven her. Når det gjelder den nærmere forståelsen

av bestemmelsen, henvises det til de aktuelle forarbeidene til utlendingsloven.

Til § 5

Lovens § 5 fastslår at søknad om arbeids- eller oppholdstillatelse etter loven må fremmes innen ett år etter ikrafttreddelsen av loven. Søknader som fremmes etter denne tid avslås av formelle grunner.

Til § 6

Av *første ledd* i § 6 fremgår det at utlendingsloven skal gjelde når ikke annet følger av loven her. Det skal imidlertid ikke kreves saksbehandlingsgebyr ved søknad om arbeids- eller oppholdstillatelse etter loven her. Ved fornyelse vil imidlertid de alminnelige reglene om gebyr i utlendingsloven og utlendingsforskriften komme til anvendelse.

Bestemmelsens *annet ledd* bestemmer at personene som omfattes av særloven gis rettigheter og plikter etter introduksjonsloven.

Til § 7

Lovens § 7 fastslår at loven opphører å gjelde når søknadene er endelig avgjort, og senest tre år etter ikrafttreddelsen av loven. Rettsstillingen til utlendingene som har fått opphold i medhold av loven vil etter at tillatelse er gitt reguleres av utlendingsloven, jf lovutkastets § 6.

Kommunal- og regionaldepartementet

tilrår:

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om midlertidig lov om arbeids- og oppholdstillatelse for vietnamesere på Filippinene med nære slektninger i Norge.

Vi **HARALD**, Norges Konge,

st a d f e s t e r:

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om midlertidig lov om arbeids- og oppholdstillatelse for vietnamesere på Filippinene med nære slektninger i Norge i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til midlertidig lov om arbeids- og oppholdstillatelse for vietnamesere på Filippinene med nære slektninger i Norge

§ 1 *Rett til arbeids- eller oppholdstillatelse*

Vietnamesere som kom til Filippinene før 1998, som fyller vilkårene for status som "Remaining Vietnamese National" og som har nære slektninger i Norge, jf. annet ledd, samt deres ektefeller og barn, gis etter søknad rett til arbeids- eller oppholdstillatelse i riket, jf. utlendingsloven § 7, såfremt noe annet ikke følger av loven her. Det er et vilkår at herboende slektning er norsk statsborger eller har bosettingstillatelse eller tillatelse som kan danne grunnlag for bosettingstillatelse, jf. utlendingsloven § 12, og at vedkommende ikke er besluttet utvist, jf. utlendingsloven §§ 29 og 30. For arbeids- eller oppholdstillatelse til ektefelle er det i tillegg et vilkår at ekteskapet bestod ved ikrafttreddelsen av loven her og på vedtakstidspunktet.

Med "nære slektninger" forstås i denne lov foreldre, besteforeldre, barn, barnebarn, søsken og søskenbarn, samt kjedelige tanter, onkler, nieser og nevøer.

Også andre vietnamesere på Filippinene kan etter søknad gis tillatelse som nevnt i første ledd dersom de som følge av forberedelsene av loven her har hatt særlig grunn til å forvente at slik tillatelse vil bli gitt.

§ 2 *Innholdet av tillatelsen*

Tillatelsen har samme rettsvirkninger som om arbeids- eller oppholdstillatelse hadde vært gitt i medhold av utlendingsloven § 8 annet ledd.

§ 3 *Særlig om tillatelse til barn*

Det er et vilkår at herboende er egnet som omsorgsperson for enslig mindreårig slektning som søker tillatelse etter loven.

Når et mindreårig barn søker tillatelse etter loven sammen med andre voksne enn sine foreldre, må det godtgjøres at disse rettmessig utøver foreldreansvaret. Hvis foreldrene er i live, må det godtgjøres at foreldreansvaret er overført.

Når et mindreårig barn søker tillatelse etter loven sammen med én av foreldrene, må den andre

som har foreldreansvar som hovedregel samtykke til at barnet tar opphold i Norge.

§ 4 *Unntak*

Retten til arbeids- eller oppholdstillatelse etter § 1 gjelder ikke dersom

- a) utlendingen i utlandet har sonet eller er ilagt straff for et forhold som etter norsk lov kan føre til fengselsstraff i mer enn tre måneder. Tilsvarende gjelder ved ilagt særreaksjon som følge av straffbart forhold som nevnt eller
- b) utlendingen her i riket er ilagt straff eller særreaksjon for et forhold som kan føre til fengselsstraff i mer enn tre måneder eller flere ganger i løpet av de siste tre år er ilagt fengselsstraff.

Søknad om arbeids- og oppholdstillatelse etter § 1 kan også avslås

- a) dersom det er nødvendig av hensyn til Norges eller et annet Schengen-lands nasjonale sikkerhet, offentlige orden eller internasjonale forbindelser,
- b) dersom det foreligger omstendigheter som gir særlig grunn til å frykte at utlendingen her i riket eller i et annet nordisk land vil begå en straffbar handling som kan føre til fengselsstraff i mer enn tre måneder,
- c) dersom utlendingen er innmeldt i Schengen informasjonssystem (SIS) med henblikk på ikke å tillate innreise,
- d) i samsvar med reglene i den nordiske passkontrolloverenskomsten artikkel 6, når det er sannsynlig at utlendingen vil reise inn i et annet nordisk land og trolig vil bli bortvist der fordi pass eller visum som er gyldig for innreise i landet mangler, eller det for øvrig foreligger bortvisningsgrunn i vedkommende land,
- e) når utlendingen er utvist fra riket eller fra et annet nordisk land med innreiseforbud som ennå gjelder,

- f) når utlendingen har overtrådt straffeloven §§ 147a eller 147b, eller har gitt trygt tilholdssted til noen som utlendingen kjenner til at har begått en slik forbrytelse eller
- g) når en administrativ myndighet i et land som deltar i Schengensamarbeidet har truffet endelig avgjørelse om bortvisning eller utvisning etter at utlendingen på grunn av manglende overholdelse av landets bestemmelser om utlendingers innreise eller opphold.

§ 5 *Frist for å fremme søknad*

Søknad om arbeids- eller oppholdstillatelse etter denne lov må fremsettes innen ett år etter lovens ikrafttredelse.

§ 6 *Forholdet til utlendingsloven og introduksjonsloven*

Utlendingsloven gjelder når ikke annet følger av loven her, likevel slik at det ikke kreves saksbehandlingsgebyr ved søknad om arbeids- eller oppholdstillatelse.

Personer som nevnt i § 1 skal ha rett og plikt til deltakelse i introduksjonsprogram etter introduksjonsloven.

§ 7 *Ikrafttredelse og opphør*

Loven trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer.

Loven opphører å gjelde når alle søknader som er fremmet innen søknadsfristen er endelig avgjort, likevel senest tre år etter ikrafttredelsen.
