



DET KONGELIGE
JUSTIS- OG POLITIDEPARTEMENT

Ot.prp. nr. 31

(1999-2000)

Om lov om endringer i utlendingsloven

*Tilråding fra Justis- og politidepartementet av 10. mars 2000,
godkjent i statsråd samme dag.*

1 Innledning

Lov 24. juni 1988 nr. 64 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven) ble sist endret ved lover av 30. april 1999 nr. 22 og 16. juli 1999 nr. 67. Førstnevnte lov er delvis satt i kraft og gjelder både endringer som følge av opprettelse av klagenemnd for utlendingssaker og en rekke andre endringer. Sistnevnte lov gjelder endringer som følge av Schengen-samarbeidet og er ikke satt i kraft ennå.

Nå er det igjen behov for å endre loven, nærmere bestemt dens §§ 17, 21, 30, 38a, 39 og 48. Én endring er foreslått i høringsbrev av 27. januar 1999, tre i høringsbrev av 8. april 1999, mens to endringer ikke har vært ute til høring. Forslagene har ingen innbyrdes sammenheng. Både utlendingsloven og forskriften er under kontinuerlig evaluering med bakgrunn i et mål om at regelverket skal være så oppdatert og hensiktsmessig som mulig. Et stort antall saker på ulike områder av regelverket er til enhver tid til behandling, og gjennom praktiseringen av reglene følges det nøye med i både om de er i samsvar med den politikken som ønskes på utlendingsfeltet, og om de kan forbedres teknisk sett. Det redegjøres for bakgrunnen for at de seks nevnte paragrafene ønskes endret i tilknytning til det enkelte forslag.

Før det redegjøres for lovendringsforslagene, vil en imidlertid orientere Stortinget om to forhold. Det første gjelder endret tidspunkt for etablering av Utlendingsnemnda i forhold til det som er lagt til grunn tidligere, jf. pkt. 2. Det andre har tilknytning til Dokument nr. 8:123 (1997-98), jf. pkt. 3.

2 Tidspunktet for etablering av klagenemnd i utlendingssaker (Utlendingsnemnda)

I St.prp. nr. 1 (1999-2000) varslet Justisdepartementet Stortinget om at Utlendingsnemnda skulle etableres 1. november 2000. En vil med dette orientere Stortinget om at tidspunktet for etableringen vil bli 1. januar 2001. Bakrunnen for dette er at Regjeringen har vedtatt å overføre Justisdepartementets ansvar for utlendingsforvaltningen til Kommunal- og regionaldepartementet denne dato. Det ville være lite hensiktsmessig å etablere Utlendingsnemnda to måneder før dette skjer.

Det forutsettes at kostnadene ved etableringen av Utlendingsnemnda dekkes over Justisdepartementets budsjett for år 2000, og at Kommunal- og regionaldepartementet overtar det budsjettmessige ansvaret for nemnda fra og med år 2001. En vil redegjøre nærmere for de budsjettmessige konsekvensene i forbindelse med revidert nasjonalbudsjett.

3 Dokument nr. 8:123 (1997-98) - privat lovforslag om nytt vilkår for å få norsk statsborgerskap

Stortingsrepresentantene Øystein Hedstrøm, Vidar Kleppe og Jan Simonsen fremmet 26. juni 1998 forslag om «at norsk statsborgerskap først innvilges utenlandske statsborgere som har fraskrevet seg sitt opprinnelige statsborgerskap».

Justiskomiteen ba 27. oktober 1998 om departementets uttalelse til forslaget. Daværende justisminister Aud-Inger Aure besvarte henvendelsen 9. november 1998. I brevet ble det blant annet vist til følgende:

«I lov om norsk riksborgerrett av 8. desember 1950 nr. 3 § 6 tredje ledd ligger det en forutsetning om at den som har søkt om norsk statsborgerskap, skal løses fra sitt tidligere statsborgerskap for å kunne få norsk statsborgerskap.

Bestemmelsen stiller likevel ikke et absolutt krav om at søkeren må tape det tidligere statsborgerskapet ved erverv av det norske statsborgerskapet. Det er derfor mulig å innvilge norsk statsborgerskap, der det foreligger særlige grunner, selv om det fører til dobbelt statsborgerskap.

.....
For de tilfeller der personer først kan løses fra sitt opprinnelige statsborgerskap etter at de har ervervet norsk (etterfølgende løsning) er det grunn til å se nærmere på de rutiner som har vært fulgt til nå.

..... Blant annet har vi sett nødvendigheten av å endre rutiner i de tilfeller der søkeren først kan bli løst fra sitt tidligere statsborgerskap etter at vedkommende har fått norsk statsborgerskap eller tilsagn om det. En av løsningene som vurderes er en ordning der det, hvis øvrige vilkår er oppfylt, gis et tilsagn om norsk statsborgerskap under forutsetning av at søkeren innen ett år blir løst fra sitt opprinnelige. Først etter at løsning kan forevises vil norsk statsborgerskap bli innvilget.

En endring som skissert ovenfor vil medføre at man i disse tilfellene unngår at en person i en periode vil ha dobbelt statsborgerskap. Samtidig unngår man at denne personen fortsetter å ha dobbelt statsborgerskap som følge av manglende sanksjonsmuligheter.»

I Innst. S. nr. 109 (1998-99) rår Justiskomiteen Stortinget til å avvise forslaget. Flertallet viser til at den beste løsning for å få ordnet opp i problemet er den løsning som departementet nå vurderer.

Under behandlingen av forslaget i Stortinget 13. april 1999 viste justisminister Odd Einar Dørum til at det nå i rundskriv er tatt inn regler i overensstemmelse med det forslaget som departementet vurderte og at en i praksis således har gjennomført en sanksjonsregel.

Det har i ettertid vist seg at de reglene som ble utarbeidet, og som hadde som formål å redusere antallet doble statsborgerskap, i praksis ikke har fungert etter intensjonene. En god del land løser ikke sine borgere fra statsborgerskapet før de faktisk har fått norsk statsborgerskap. De krever altså noe mer enn et bindende tilsagn.

Da det ble kjent for departementet at reglene i rundskrivet ikke fungerte, ble det satt i gang arbeid for å vurdere om det var alternative løsninger som kunne sikre at løsning skjedde i henhold til forutsetningene. Samtidig avventet en foreløpig å behandle en rekke søknader om norsk statsborgerskap der en ytterligere avklaring av problemstillingen ville kunne få betydning for behandlingen.

Departementet vurderte blant annet å innføre en ordning med å innvilge norsk statsborgerskap, men samtidig la fortsatt statsborgerskap være avhengig av hvorvidt vedkommende var blitt løst innen ett år. En slik ordning ville imidlertid være i strid med Europeisk konvensjon av 1997 om statsborgerskap som Norge undertegnet i 1997. Det er også i strid med denne konvensjonen å nekte å innvilge søkere norsk statsborgerskap med den begrunnelse at vi regner med at de ikke vil løse seg fra sitt statsborgerskap dersom de får norsk statsborgerskap.

Departementet arbeider videre med å finne alternative ordninger som kan medvirke til å begrense antallet doble statsborgerskap. Blant annet samarbeider departementet med de øvrige nordiske land som har den samme problemstillingen. Det synes imidlertid å ta noe tid å få til løsninger på dette området. Det betyr igjen at de sakene en har avventet behandlingen av, må behandles i overensstemmelse med tidligere retningslinjer. Dette innebærer at de som får innvilget norsk statsborgerskap, ikke vil bli løst fra sitt tidligere statsborgerskap med mindre de selv ønsker det. Erfaring viser at de færreste ønsker å løse seg fra sitt tidligere statsborgerskap.

4 Generelle merknader til forslagene til lovendringer

4.1 § 17 siste ledd - midlertidig tillatelse til asylsøkere

§ 17 siste ledd lyder i dag:

«Etter anmodning av asylsøker kan Utlendingsdirektoratet gi vedkommende oppholdstillatelse eller arbeidstillatelse inntil søknaden om asyl er avgjort. Etter anmodning kan Utlendingsdirektoratet også gi midlertidig oppholdstillatelse eller arbeidstillatelse til asylsøker som har fått et endelig avslag som for tiden ikke iverksettes. Forvaltningsloven kapittel IV til VI om saksforberedelse, vedtak og klage gjelder ikke for slike vedtak.»

I *høringsbrev av 27. januar 1999* foreslo departementet at «etter anmodning» utgår i første punktum. I stedet spørres asylsøkere i arbeidsfør alder i forbindelse med avhøret om de ønsker midlertidig arbeidstillatelse. Slik tillatelse kan deretter gis til asylsøkere som ønsker det, forutsatt at de fyller de vilkårene for tillatelsen som er fastsatt ved forskrift. Tillatelsene skal fortsatt gjelde «inntil søknaden om asyl er avgjort».

En søknad er *endelig* avgjort når et vedtak av Utlendingsdirektoratet ikke er påklaget innen fristen, og når departementet har truffet vedtak i klagesaken. Et endelig vedtak om opphold i riket innebærer at utlendingen får vanlig arbeidstillatelse eller oppholdstillatelse. Et endelig vedtak om avslag på opphold innebærer at utlendingen har plikt til å forlate landet og følgelig må avslutte et eventuelt arbeidsforhold. Når det i § 17 siste ledd første punktum står «inntil søknaden om asyl er avgjort» og ikke *endelig* avgjort, skyldes det at et vedtak om avslag på asyl og opphold i riket kan bli iverksatt *før* det er endelig, jf. lovens § 40 første ledd annet punktum. En midlertidig arbeidstillatelse kan ikke fortsette å gjelde etter at utlendingen er ute av landet.

Det ble i høringsbrevet foreslått å videreføre bestemmelsen i annet punktum om at asylsøkere med et endelig avslag som for tiden ikke iverksettes, kan få midlertidig tillatelse etter anmodning. Det bør også her fremgå hvor lenge tillatelsen gjelder, og det ble derfor foreslått at «inntil avslaget iverksettes», tilføyes.

Det ble også foreslått inntatt en bestemmelse om at det for begge gruppene kan fastsettes nærmere regler ved forskrift.

Vedtaksmyndighet skal fortsatt være Utlendingsdirektoratet, men det ble foreslått en ny bestemmelse om at direktoratet kan gi politiet myndighet til å gi tillatelse.

Forslaget til lovendring ble sendt på høring sammen med flere forslag til forskriftsendringer, bl.a. endringer i §§ 61 og 62, som er gitt til gjeldende § 17 siste ledd.

Høringsinstansenes syn:

Det kom inn 39 uttalelser til høringsbrevet. Noen uttaler at de ikke har merknader, noen at de slutter seg til alle forslagene. Noen uttaler seg bare til enkelte av forskriftsforslagene. Få har uttalt seg til forslaget til lovendring, og ingen har gått imot det, men to instanser (MiRa Ressurssenter og Antirasis-tisk Senter) mener at «teksten bør formuleres som en «skal» tekst istedenfor som foreslått en «kan» tekst».

Departementet bemerker:

Forslaget opprettholdes.

Som nevnt ble det i høringsbrevet foreslått flere endringer i forskriftens §§ 61 og 62 innenfor ordlyden av gjeldende § 17 siste ledd. Slike endringer ble satt i kraft 15. juni 1999. Da ble det ikke lenger et vilkår for å få tillatelse at søkeren hadde oppholdt seg i riket i mer enn fire måneder etter at søknad om asyl ble fremsatt, og at det måtte foreligge et konkret arbeidstilbud.

Det anses ønskelig å legge innvilgelsesmyndighet til politiet, men dette er ikke mulig innenfor gjeldende ordlyd. Når den foreslåtte endringen av § 17 siste ledd er gjennomført, vil Utlendingsdirektoratet kunne gi politiet myndighet til å gi tillatelse i nærmere bestemte tilfeller. På den annen side er det meningen at direktoratet skal overta intervjuene av asylsøkerne 1. juli 2000. Etter denne datoen blir det atskillig mer praktisk enn i dag at *direktoratet* gir midlertidige tillatelser, fordi det er i forbindelse med intervjuet det skal klarlegges om vilkårene for å få midlertidig tillatelse er oppfylt. Det vil likevel fortsatt være tilfeller der det er hensiktsmessig at politiet kan innvilge. I denne forbindelse vises det til pkt. 6 (1).

4.2 § 21 første ledd - hjemmel til å legge innvilgelsesmyndighet til politiet

§ 21 første ledd lyder i dag:

«Utlendingsdirektoratet avgjør spørsmål om vern mot utsendelse, flyktningsstatus og asyl samt reisebevis for flyktning og utlendingspass.»

De nærmere bestemmelsene om reisebevis og utlendingspass i utlendingsforskriften var bl.a. basert på passinstruksen fastsatt ved kgl. res. 4. april 1952, som ga adgang til å føre inn barn under 16 år i foreldrenes pass. Det var politiet som tok standpunkt til om barn fylte vilkårene for å kunne føres inn i foreldrenes reisebevis eller utlendingspass. I henhold til lov 19. juni 1997 nr. 82 om pass må alle barn nå ha eget pass, og dette ble gjennomført også for reisebevis og utlendingspass med virkning fra 1. august 1997. På denne bakgrunn ble det i *høringsbrev av 8. april 1999* foreslått et nytt annet punktum i § 21 første ledd om at det ved forskrift kan legges myndighet til å innvilge søknad om reisebevis eller utlendingspass til barn under 16 år til politiet. I tillegg til en rekke forskriftsendringer gjaldt høringsbrevet også to andre lovendringer, jf. pkt. 4.5 og 4.6 nedenfor.

Høringsinstansenes syn:

Det kom inn 46 uttalelser til høringsbrevet. Forslaget til endring av § 21 første ledd er nevnt i 11 av dem. Ingen går imot forslaget. *Utlendingsdirektoratet* uttaler:

«Utlendingsdirektoratet er i utgangspunktet enig i å legge slik myndighet til politiet. Vi oppfatter forslaget slik at det i første omgang er aktuelt å gi adgang til delegasjon og at det i neste omgang må utformes konkret hvordan en delegasjon skal gjennomføres. Vi mener for øvrig at delegasjon er uproblematisk når foreldre har samme status. Når de har ulike status, må spørsmålet utredes nærmere.»

Departementet bemerker:

Forslaget opprettholdes.

Som det fremgår av lovforslaget, vil ikke politiet ha noen myndighet til å innvilge søknader om reisebevis eller utlendingspass til barn uten at dette fremgår av en forskriftsbestemmelse. Forslag til endring av forskriften vil bli sendt på høring på vanlig måte når lovbestemmelsen er vedtatt. De samme høringsinstansene vil da få anledning til å uttale seg om i hvilke tilfeller politiet etter deres mening bør ha innvilgelsesmyndighet.

4.3 § 30 annet ledd - bortvisning eller utvisning av hensyn til rikets sikkerhet

Etter endring vedtatt ved lov 30. april 1999 nr. 22 lyder § 30 annet ledd bokstav a:

- «Utlending som fyller kravene til å få bosettingstillatelse, kan bare bortvises eller utvises
- a) når hensynet til rikets sikkerhet gjør det nødvendig, jfr. § 27 første ledd bokstav i og § 29 første ledd bokstav d,»

Endringen er ikke trådt i kraft. I gjeldende bestemmelse er det vist til § 27 første ledd bokstav g og § 29 første ledd bokstav c, som begge inneholder ordene «når hensynet til rikets sikkerhet gjør det nødvendig». Når det er vist til disse bestemmelsene, er det fordi det er meningen at uttrykket skal forstås på samme måte alle steder.

§ 27 første ledd ble vedtatt endret ved lov 16. juli 1999 nr. 67. De endringene som da ble vedtatt, innebærer at det ikke lenger vil være noen bestemmelse i § 27 første ledd som inneholder ordene «når hensynet til rikets sikkerhet gjør det nødvendig». Bestemmelsen om at bortvisning kan skje «når hensynet til rikets sikkerhet eller tvingende samfunnsmessige hensyn gjør det nødvendig», jf. gjeldende bokstav g, omfattes av den nye bestemmelsen i bokstav j om at bortvisning kan skje «når det er nødvendig av hensyn til Norges eller annet Schengen-lands nasjonale sikkerhet, offentlige orden eller internasjonale forbindelser».

På bakgrunn av foranstående foreslås det at henvisningen til § 27 i § 30 annet ledd bokstav a utgår. Forslaget har ikke vært ute til høring, idet departementet anser dette unødvendig.

4.4 § 38a tredje ledd - rett til å foreslå nemndmedlemmer

Ny § 38a ble vedtatt ved lov 30. april 1999 nr. 22, men er ikke trådt i kraft. Paragrafen gir regler om Utlendingsnemnda, og tredje ledd første punktum lyder:

«Nemnda skal ha nemndmedlemmer oppnevnt av Kongen i statsråd etter forslag fra Justisdepartementet, Utenriksdepartementet, Den Norske Advokatforening/Norges Juristforbund og humanitære organisasjoner.»

Som det fremgår under pkt. 2, har Regjeringen vedtatt å overføre Justisdepartementets ansvar for utlendingsforvaltningen til Kommunal- og regionaldepartementet. På denne bakgrunn er det nødvendig å endre Justisdepartementet til Kommunal- og regionaldepartementet i den gjengitte bestemmelsen. Forslaget har ikke vært ute til høring, idet det dreier seg om å følge opp et vedtak truffet av Regjeringen.

Det anses hensiktsmessig at overføringen av Justisdepartementets ansvar for utlendingsforvaltningen til Kommunal- og regionaldepartementet og etableringen av Utlendingsnemnda skjer samtidig. Som nevnt under pkt. 2 er tidspunktet fastsatt til 1. januar 2001.

4.5 § 39 første ledd - iverksetting av vedtak som gjelder nordisk borger

§ 39 gjelder iverksetting av vedtak i andre saker enn asylsaker og saker om vern mot forfølgelse, som det er gitt regler om i § 40.

Det fremgår av første ledd tredje punktum at vedtak om tilbakekall etter § 13 samt vedtak om utvisning av utlending som har arbeidstillatelse, oppholdstillatelse eller bosettingstillatelse, ikke kan iverksettes før vedtaket er blitt endelig. Nordisk borger trenger ikke tillatelse og omfattes derfor ikke av denne bestemmelsen. Det har ikke vært meningen å stille nordiske borgere dårligere enn andre utlendinger, og bestemmelsen anvendes i praksis også for dem når de har hatt opphold i riket i mer enn tre måneder, som er grensen for når kravet om tillatelse inntreffer for andre utlendinger.

I *høringsbrev av 8. april 1999*, jf. pkt. 4.2 foran, foreslo departementet at også nordiske borgere nevnes i bestemmelsen ved at det foretas en tilføyelse i § 39 første ledd tredje punktum.

Høringsinstansenes syn:

Det kom inn 46 uttalelser til høringsbrevet. Forslaget til endring av § 39 første ledd er nevnt i seks av dem. Ingen går imot forslaget.

Departementet bemerker:

I høringsforslaget sto det nordisk borger som har hatt *bopel* i riket i mer enn tre måneder. Departementet er kommet til at *opphold* er det ordet som bør benyttes, bl.a. fordi lovens § 6 annet ledd gjelder utlending «som akter å ta opphold i riket utover tre måneder». For øvrig opprettholdes høringsforslaget.

4.6 § 48 - diplomater m.v.

I *høringsbrev av 8. april 1999*, jf. pkt. 4.2 foran, ble det foreslått å endre § 48 annet ledd og å gi paragrafen et nytt tredje ledd. Høringsbrevet gjaldt for øvrig også to andre lovendringer og en rekke forskriftsendringer.

(1) I høringsbrevet sto det følgende i tilknytning til forslaget om å endre annet ledd i § 48:

«Annet ledd lyder:

«For utlendinger tilknyttet diplomatiske eller lønte konsulære representasjoner i riket, deres ektefeller og forsørgede barn bestemmer Kongen hvilke av lovens regler som skal gjelde. Kongen kan gi særlig forskrift for denne gruppen. Det samme gjelder ansatte i mellomstatlige organisasjoner og personlig ansatte hos utenlandske representanter.»

Det er gitt bestemmelser i medhold av § 48 annet ledd i forskriftens §§ 145 til 150. § 146 gjelder arbeid og opphold for familiemedlemmer. Som i regelverket for øvrig er samboer tatt med som likestilt med ektefelle. Begrepet omfatter både heterofile og homofile samboere. Samboere bør også nevnes i § 48 annet ledd.

Det har vist seg ønskelig at ikke bare ansatte i, men også oppdragstakere for mellomstatlige organisasjoner omfattes av de aktuelle bestemmelsene i §§ 145 til 150. I tillegg er det tilfeller der det ikke kan sies at det foreligger en fast etablert «mellomstatlig organisasjon», men der det likevel er ønskelig at oppdragstakere omfattes av disse bestemmelsene. De oppdragsgiverne en her tenker på, kan kalles «konvensjonsorganer».

På denne bakgrunn ble forskriftsbestemmelsene som gjelder diplomater m.v. med virkning fra 1. januar 1999 endret til å omfatte også oppdragstakere for mellomstatlige organisasjoner og konvensjonsorganer. I og med at § 48 annet ledd ikke gjelder slike personer, ble endringene foretatt med hjemmel i lovens § 6 tredje ledd, som gir hjemmel til å gjøre unntak fra kravet om arbeidstillatelse eller oppholdstillatelse, § 23 tredje ledd som gir hjemmel til å gi nærmere regler om inn- og utreisekontroll og § 25 første ledd som gir hjemmel til å gjøre unntak fra visumkravet.

Det synes imidlertid både mest korrekt og hensiktsmessig å la § 48 annet ledd omfatte alle grupper som skal behandles på samme måte som utlendinger tilknyttet diplomatiske eller lønte konsulære representasjoner i riket. Det foreslås derfor at bestemmelsen endres til også å omfatte de nevnte utlendingene.»

(2) Norge har ratifisert flere folkerettslig bindende avtaler som innebærer at det må gjøres unntak fra de generelle reglene i utlendingsregelverket for personer som omfattes av avtalene. Som eksempler kan nevnes Avtale om konvensjonelle styrker i Europa av 19. november 1990, Konvensjon om forbud mot utvikling, produksjon, lagring og bruk av kjemiske våpen samt ødeleggelse av slike våpen av 13. januar 1993 og Konvensjon om forbud mot bruk, lagring, produksjon og overføring av antipersonellminer og ødeleggelse av slike miner av 18. september 1997. I disse tilfellene ble forpliktelsene til å tilstå immunitet og privilegier gjennomført ved særlover. Avtale om fullstendig kjernefysisk prøvestans av 10. september 1996 ble ratifisert av Norge 15. juli 1999. Også her blir forpliktelsene til å tilstå immunitet og privilegier gjennomført ved særlov. Det kan i fremtiden bli aktuelt å inngå flere slike avtaler.

Utlendingslovens § 4 sier at loven «skal anvendes i samsvar med internasjonale regler som Norge er bundet av når disse har til formål å styrke utlendingens stilling». Bestemmelsen er en generalklausul som inkorporerer også fremtidige internasjonale forpliktelser. Avtaler om mellomstatlig samarbeid som innebærer lettere adgang til landet og opphold her for personer som omfattes av dem, kan antakelig ikke sies å ha til *formål* «å styrke utlendingens stilling». Det er mer nærliggende å si at det er en *virkning* av avtalen at vedkommende utlendinger kommer i en bedre stilling enn de ellers ville ha gjort. Regler om privilegier og immunitet skal primært bidra til å fremme det internasjonale samarbeidet mellom statene. I stedet for å nøye seg med § 4 har da også utlendingsloven regler om diplomater m.v. i § 48 annet ledd.

De foreslåtte endringene i § 48 annet ledd, jf. under (1) foran, er som nevnt en følge av nylig gjennomførte forskriftsendringer som bør lede til tilsvarende lovendringer. Disse endringene kan sies å være av teknisk art, idet de dreier seg om å gi hjemmel for forskriftsendringene direkte i § 48 i stedet for å måtte benytte hjemler i andre paragrafer.

Det kan imidlertid bli aktuelt å inngå nye avtaler som i utgangspunktet vil gjøre det nødvendig med nye lov- og forskriftsendringer. F.eks. vil utlendinger som eventuelt skal oppholde seg i Norge på grunnlag av bilaterale eller multilaterale avtaler uten tilknytning til mellomstatlige organisasjoner eller konvensjonsorganer, falle utenfor persongruppene nevnt i § 48 annet ledd også etter at endringene i denne bestemmelsen er trådt i kraft. På denne bakgrunnen foreslo departementet i det nevnte høringsbrevet at det inntas en ny bestemmelse i loven «en gang for alle», slik at oppfølgingen av fremtidige forpliktelser på utlendingslovens og forskriftens område ikke skal måtte skje gjennom stadige endringer av regelverket. Bestemmelsen ble foreslått som nytt tredje ledd i § 48 med følgende ordlyd:

«For utlendinger som skal ha opphold i riket i forbindelse med gjennomføring av en avtale om mellomstatlig samarbeid som Norge er bundet av, gjelder bestemmelsene om innreisekontroll, pass, visum, oppholdstillatelse og arbeidstillatelse med de unntak som følger av avtalen.»

I høringsbrevet ble det uttalt at bestemmelsen

«gir adgang til såkalt derogasjon, ved at den gir hjemmel til å fravike lovens regler. Det synes vanskelig å være mer konkret enn at det må dreie seg om «avtale om mellomstatlig samarbeid», idet de aktuelle avtalene kan ha svært varierende innhold.

Det er flere fordeler med en slik lovbestemmelse. For det første vil vi alltid ha hjemmel i norsk lov for internasjonale forpliktelser vi påtar oss som gir utlendinger lettere adgang til landet og opphold her enn det som følger av det alminnelige regelverket. En annen fordel er at vi ellers kan bli nødt til å utforme spesialregler som skal gjelde bare for én avtale, dersom vi påtar oss forpliktelser som er så spesielle at det ikke anses hensiktsmessig å la dem gjelde for avtaler mer generelt. Noen avtaler er også av en slik art at det synes tvilsomt om det i det hele tatt vil bli aktuelt for noen utlending å komme til landet i medhold av avtalen, og det vil da være en fordel å slippe å belaste regelverket med bestemmelser som det kanskje aldri blir bruk for i praksis. Om enkelte avtaler kan det også sies at det er vanskelig å ha god nok over-

sikt over hva de egentlig innebærer i forhold til bestemmelsene i utlendingsloven og forskriften, før de har trådt i kraft og virket en tid.

I stedet for stadig nye endringer i regelverket synes det både praktisk, tilstrekkelig og hensiktsmessig at det bare gis informasjon, f.eks. i form av et rundskriv, til utlendingsmyndighetene om hva nye avtaler innebærer i forhold til bestemmelsene i utlendingsloven og forskriften. Den nødvendige demokratiske kontrollen vil skje i forbindelse med behandlingen av spørsmålet om Norge skal slutte seg til avtalen. Spørsmålet vil bli forelagt for Stortinget hvis saken anses å være av særlig viktighet, og vil ellers bli avgjort av Kongen, jf. Grunnlovens § 26.»

Høringsinstansenes syn:

Det kom inn 46 uttalelser til høringsbrevet. Forslagene til endring av § 48 er nevnt i åtte av dem. Ingen går imot forslagene. *MiRa Ressurssenter* og *Antirasistisk Senter* uttaler likelydende at de

«er prinsipielt for forenklinger og liberaliseringer av regelverket, som av oss oppfattes som unødvendig rigid og tungvint. Vi ønsker derfor at tankegangen bak endringene i § 48 også bør få følger for en gjennomgang av resten av regelverket.»

Oslo biskop uttaler seg i samme retning.

Departementet bemerker:

Forslagene til endringer i annet ledd og nytt tredje ledd opprettholdes.

5 Merknader til de enkelte bestemmelsene i lovforslaget

Til § 17 siste ledd:

Det vises til de generelle merknadene under pkt. 4.1.

Av *første punktum* fremgår at asylsøker kan gis midlertidig arbeidstillatelse eller oppholdstillatelse inntil søknaden om asyl er avgjort. Det kreves ikke lenger en uttrykkelig anmodning om å få tillatelse for at dette skal bli gitt. Det gjør det derimot fortsatt når asylsøker som har fått et endelig avslag som for tiden ikke iverksettes, ønsker tillatelse, jf. *annet punktum*. Slik tillatelse kan gis inntil avslaget iverksettes. Nærmere regler kan fastsettes ved forskrift, jf. *tredje punktum*. Regler er gitt i forskriftens §§ 61 og 62, som må endres når lovendringen er vedtatt. Midlertidig tillatelse skal fortsatt gis av Utlendingsdirektoratet, men direktoratet skal kunne delegere innvilgelsesmyndighet til politiet, jf. *fjerde punktum*. Gjeldende bestemmelse om at forvaltningsloven kapittel IV til VI om saksforberedelse, vedtak og klage ikke gjelder for vedtak om midlertidig tillatelse, videreføres i *femte punktum*.

Til § 21 første ledd:

Det vises til de generelle merknadene under pkt. 4.2.

Bestemmelsen er endret ved at det er gitt et nytt *annet punktum* som gjør det mulig å legge innvilgelsesmyndighet til politiet når det gjelder søknader om reisebevis eller utlendingspass til barn under 16 år. Politiet vil ikke ha slik myndighet uten at dette fremgår av forskrift, og de tilfellene der politiet skal kunne innvilge, vil bli beskrevet der. Det vil være et grunnvilkår for politiets kompetanse at det ikke er tvil om at vilkårene for å gi reisedokument er oppfylt.

Til § 30 annet ledd:

Det vises til de generelle merknadene under pkt. 4.3.

Endringer i § 27 innebærer at denne paragrafen ikke lenger vil inneholde ordene «når hensynet til rikets sikkerhet gjør det nødvendig». Henvisningen i § 30 annet ledd til § 27 første ledd er derfor tatt ut, jf. *bokstav a*.

Til § 38a tredje ledd:

Det vises til de generelle merknadene under pkt. 4.4.

Til § 39 første ledd:

Det vises til de generelle merknadene under pkt. 4.5.

For å gjøre reglene om tidspunktet for iverksetting av vedtak fullstendige, bør *tredje punktum* også inneholde en bestemmelse om nordiske borgere.

Bestemmelsen innebærer at nordisk borger som har hatt opphold i Norge i mer enn tre måneder, ikke kan utvises før vedtaket er blitt endelig.

Til § 48 annet ledd og nytt tredje ledd:

Det vises til de generelle merknadene under pkt. 4.6.

Av *annet ledd første punktum* fremgår at det kan gjøres unntak fra lovens regler for diplomater m.v. Her er samboere nå tatt med på lik linje med ektefeller, slik tilfellet er i regelverket for øvrig. F.eks. er samboere likestilt med ektefeller i forskriftens § 146, som gjelder arbeid og opphold for familiemedlemmer til diplomater m.v. Av *tredje punktum* følger at det kan gjøres unntak fra lovens regler også for andre grupper enn dem som er nevnt i første punktum. Denne bestemmelsen skal nå også omfatte «oppdragstakere for mellomstatlige organisasjoner eller konvensjonsorganer».

Tredje ledd gir hjemmel til å fravike lovens regler (derogasjon) for utlendinger som skal ha opphold i riket i forbindelse med gjennomføring av en avtale om mellomstatlig samarbeid som Norge er bundet av. Hjemmelen gjelder «bestemmelsene om innreisekontroll, pass, visum, oppholdstillatelse og arbeidstillatelse med de unntak som følger av avtalen». Det forutsettes at det blir gjort kjent for de myndigheter som praktiserer utlendingsregelverket når det er inngått en avtale som innebærer at derogasjonsklausulen gjelder for utlendinger som omfattes av avtalen. Kunnskapen om slike avtaler må til enhver tid holdes oppdatert for at bestemmelsen skal virke etter sin hensikt.

6 Administrative og økonomiske konsekvenser

(1) Endringen av § 17 siste ledd får administrative konsekvenser ved at myndighet til å innvilge asylsøkere midlertidig arbeidstillatelse eller oppholdstillatelse kan delegeres fra Utlendingsdirektoratet til politiet. Det er politiet som foretar asylintervjuene i dag, og det er gjennom intervjuene det blir klart om søkerne fyller vilkårene for å få midlertidig tillatelse eller ikke. Det er imidlertid bestemt at Utlendingsdirektoratet skal overta intervjuene 1. juli 2000. Deres endringen av § 17 siste ledd trer i kraft før dette tidspunktet, vil direktoratet kunne bli spart for å få tilsendt sakene til nye asylsøkere som fyller vilkårene for å få tillatelse, samtidig som det ikke vil bli noen merbelastning for politiet å gi tillatelsene.

Når Utlendingsdirektoratet har overtatt intervjuene, er det mest praktisk at det også er direktoratet som gir midlertidige tillatelser til nye asylsøkere når vilkårene er oppfylt. Slik tillatelse skal imidlertid ikke gis når det er tvil om søkerens identitet, og arbeidstillatelse skal ikke gis til søkere under 15 år. Direktoratet vil kunne legge myndighet til politiet til å gi tillatelse til søkere det ikke lenger er tvil om identiteten til, og til søkere som ønsker midlertidig arbeidstillatelse etter å ha fylt 15 år. Politiet vil også kunne gis myndighet til å gi tillatelse til asylsøkere som har fått et endelig avslag som for tiden ikke iverksettes. I den grad direktoratet delegerer innvilgelsesmyndighet til politiet, vil det selv bli avlastet for arbeidet med å utstede tillatelsene, mens politiet vil få en merbelastning. For det enkelte politidistrikt antas en slik oppgave ikke å bli av merkbart omfang.

(2) Endringen av § 21 første ledd får administrative konsekvenser ved at myndighet til å innvilge reisebevis eller utlendingspass til barn under 16 år kan legges til politiet ved forskrift. Frem til 1. august 1997, jf. pkt. 4.2 foran, kunne politiet føre inn barn under 16 år i foreldres reisebevis eller utlendingspass. Nå får de denne myndigheten tilbake, men må utstede egne pass til barna. For enkelte politidistrikter vil arbeidet med å vurdere hvorvidt reisebevis eller utlendingspass skal innvilges, antakelig bli av et visst omfang, uten at et eventuelt behov for økte ressurser lar seg tallfeste. Det antas at arbeidet vil kunne utføres innenfor eksisterende ressurser ved de fleste politidistrikter.

(3) De øvrige endringene antas ikke å få administrative eller økonomiske konsekvenser. Det bemerkes i denne forbindelse at endringen av § 38a tredje ledd er en følge av en beslutning truffet av Regjeringen.

Justis- og politidepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et fremlagt forslag til proposisjon til Stortinget om lov om endringer i utlendingsloven.

Vi HARALD, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i utlendingsloven i samsvar med et fremlagt forslag.

Tilråding fra Justis- og politidepartementet ligger ved.

Forslag til lov om endringer i utlendingsloven

I.

§ 17 siste ledd skal lyde:

Asylsøker kan gis midlertidig arbeidstillatelse eller oppholdstillatelse inntil søknaden om asyl er avgjort. Asylsøker som har fått et endelig avslag som for tiden ikke iverksettes, kan etter anmodning gis midlertidig tillatelse inntil avslaget iverksettes. Kongen kan fastsette nærmere regler ved forskrift. Tillatelsen gis av Utlendingsdirektoratet, som også kan gi politiet myndighet til å gi tillatelse. Forvaltningsloven kapittel IV til VI om saksforberedelse, vedtak og klage gjelder ikke for vedtak om midlertidig tillatelse.

§ 21 første ledd nytt annet punktum skal lyde:

Kongen kan ved forskrift legge myndighet til å innvilge søknad om reisebevis eller utlendingspass til barn under 16 år til politiet.

§ 30 annet ledd bokstav a skal lyde:

–a) når hensynet til rikets sikkerhet gjør det nødvendig, *jfr.* § 29 første ledd bokstav d,

§ 38a tredje ledd første punktum skal lyde:

Nemnda skal ha nemndmedlemmer oppnevnt av Kongen i statsråd etter forslag fra *Kommunal- og regionaldepartementet*, Utenriksdepartementet, Den Norske Advokatforening/Norges Juristforbund og humanitære organisasjoner.

§ 39 første ledd tredje punktum skal lyde:

Det samme gjelder vedtak om tilbakekall etter § 13 samt vedtak om utvisning av utlending som har arbeidstillatelse, oppholdstillatelse eller bosettingstillatelse, *eller nordisk borger som har hatt opphold i riket i mer enn tre måneder.*

§ 48 annet ledd og nytt tredje ledd skal lyde:

For utlendinger tilknyttet diplomatiske eller lønte konsulære representasjoner i riket, deres ektefeller *eller samboere* og forsørgede barn bestemmer Kongen hvilke av lovens regler som skal gjelde. Kongen kan gi særlig forskrift

for denne gruppen. Det samme gjelder ansatte i mellomstatlige organisasjoner, *oppdragstakere for mellomstatlige organisasjoner eller konvensjonsorganer* og personlig ansatte hos utenlandske representanter.

For utlendinger som skal ha opphold i riket i forbindelse med gjennomføring av en avtale om mellomstatlig samarbeid som Norge er bundet av, gjelder bestemmelsene om innreisekontroll, pass, visum, oppholdstillatelse og arbeidstillatelse med de unntak som følger av avtalen.

II.

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

