



DET KONGELIGE
UTENRIKSDEPARTEMENT

Kommunal- og regionaldepartementet
Innvandringsavdelingen
Postboks 8112 Dep
0032 Oslo

KOMM. OG REG. DEP	
15 JUL 2005	
04/568-105	
Ark	53.11
Avd.	INN / PRE / JHA

Deres ref
04/568-8 SKK

Vår ref
2004/00212-6 AIII 443.0

Dato
12. juli 2005

HØRING - NOU 2004:20 NY UTLENDINGSLOV

Det vises til høringsbrev av 23.12.04 vedrørende ovennevnte høring. Utenriksdepartementet har følgende kommentarer i saken:

Omtale av Schengen-avtalen

På s. 318, kap. 12.3.3.11 sier utvalget.

I henhold til samarbeidsavtalen med EU om Norges tilknytning til gjennomføringen, anvendelsen og videreutviklingen av Schengenregelverket som Norge inngikk 18.05.99, er Norge forpliktet til å implementere EU-rettsakter som innebærer en videreutvikling av Schengenreglene, jf. St.prp. nr. 50 (1998-99).

Ordlyden er imidlertid ikke hentet fra St.prp. nr. 50 om samtykke til inngåelse av avtalen. Formuleringen kan være hentet fra Ot.prp. nr. 49 (2002-2003) om endringer i utlendingsloven, som også er gjentatt i Innst.O. nr. 97 (2002-2003).

På s. 362 kap. 14.1.2 viser utvalget også til at:

Departementet anser at direktivet er en videreutvikling av Schengenregelverket, slik at Norge er forpliktet til å gjennomføre endringen.

Disse beskrivelsene av Schengen-avtalen kan mistolkes i flere retninger. For det første kan det gis inntrykk av at kompetansen til å binde Norge folkerettslig i Schengen-saker er overført til EU, slik at vedtakelse av nye rettsakter i seg selv binder Norge til å akseptere og gjennomføre reglene nasjonalt. For det annet kan det oppfattes slik at norske myndigheter selvstendig beslutter at en rettsakt er en videreutvikling av Schengen-regelverket, og dermed forpliktende for Norge. Avgjørelsen av om en rettsakt er en videreutvikling av Schengen-regelverket beror

imidlertid på en EU-intern beslutning i henhold til fellesskapsretten.

I St.prp. nr. 50 (1998-99) pkt 6.3.1 heter det om Schengen-avtalen:

Med utgangspunkt i Regjeringens forutsetning om at det skulle inngås en avtale på folkerettslig grunnlag, har det vært avgjørende at EUs institusjoner ikke skal ha myndighet i Norge verken med hensyn til adgangen til å fastsette bindende regler eller til å føre kontroll. ... Den avtale som er fremforhandlet, innebærer at samarbeidet kan videreføres for Norges del på folkerettslig grunnlag. Kommisjonen og EF-domstolen får ikke myndighet i Norge.

Og i punkt 2.6.4:

Vedtakelsen av nye regler som endrer eller bygger på Schengen-regelverket, skjer i Norge, Island og EU hver for seg. EUs råd vedtar nye regler med bindende virkning for medlemslandene. Deretter skal Norge og Island på eget grunnlag, og uavhengig av hverandre, avgjøre om de kan godta innholdet av rettsaktene. Norge og Island blir bundet bare dersom de uttrykkelig godtar det.

Omtalen av Schengen-avtalen og Schengen-regelverket bør derfor være i samsvar med forutsetningene for avtalen slik disse er beskrevet i St.prp. nr. 50, som er i tråd med utvalgets presisering på s. 80 i kap. 4.4.1.1 i NOU 2004:20. Det innebærer at når EU vedtar nytt regelverk som er en videreutvikling av Schengen-regelverket og som avtalens prosedyrer har vært anvendt på, blir Norge først forpliktet til å gjennomføre disse endringene etter at det er gitt en underretning om norsk godtakelse av EUs vedtak i samsvar med de forfatningsrettslige prosedyrer som gjelder for inngåelse av folkerettslige avtaler.

Definisjonen av Schengen-samarbeidet i § 6 bokstav a må også vurderes i lys av mulig sveitsisk tiltredelse til dette samarbeidet.

Visum

Utenriksdepartementet støtter utvalgets syn på s. 286 (kap. 11.2.6) om at visumreglene bør utformes i tråd med systematikken i Schengen-konvensjonen. Det må påregnes at den felles konsulærinstruks, som er å anse som en veiledning (jf. s. 282), kan bli erstattet av en forordning. I så fall kan det være naturlig å gjennomføre forordningen ved inkorporasjon i forskrifts form. Det bør derfor være en egnet forskriftshjemmel i bestemmelsen om visum, slik utvalget har foreslått i § 9 nr. 5.

Det legges til grunn at den foreslåtte § 9 nr. 2 er tilstrekkelig hjemmel til å gjennomføre reiserestriksjoner som er vedtatt av FNs Sikkerhetsråd eller er ledd i internasjonale tiltak som Norge har sluttet opp om, f.eks. i form av vedtakelse av en felles holdning i EU. I EU er det for øvrig foreslått at vedtatte reiserestriksjoner systematisk skal føres opp i Schengen informasjonssystem (SIS), slik at det legges til rette for effektiv nasjonal gjennomføring. Det vil uansett være nyttig å presisere at § 9 nr. 2 bl.a. vil omfatte tiltak i form av reiserestriksjoner som Norge er forpliktet til å gjennomføre eller har sluttet opp om.

Inn- og utreisekontroll

Utenriksdepartementet er enig i at det er hensiktsmessig med en lovhjemmel for grensekontroll med den begrunnelse som er gitt. Felleshåndboken for grensekontroll vil senere bli erstattet av en forordning som det vil være naturlig å gjennomføre ved inkorporasjon i forskrifts form. Utvalget har foreslått en forskriftshjemmel i § 15 nr. 4 som ivaretar dette hensynet.

Etter at utvalget la fram NOU 2004:20 har Norge godtatt rådsdirektiv 2004/82/EF om flyselskapers plikt til å formidle passasjerdata, som er en videreutvikling av Schengen-regelverket. Direktivet ivaretar utvalgets ønske på s. 290 (kap. 11.3.6) om plikt til elektronisk overføring av passasjerdata. Dette bør nedfelles i ny utlendingslov eller forskrift. Samtidig inneholder direktivet ganske detaljerte bestemmelser om sanksjoner ved brudd på plikten til å overføre passasjerdata, og disse bør gjennomføres i utlendingsloven. Det minnes også generelt om at ved gjennomføring av direktiver i nasjonal rett, skal det inntas en referanse til hvilken rettsakt som gjennomføres.

Bortvisning og utvisning

Utenriksdepartementet er enig i utvalgets forslag om enklere saksbehandlingsregler i noen tilfeller for å effektivisere grensekontrollen. Det er viktig at regelverk i utlendingsloven til gjennomføring av FNs Sikkerhetsråds resolusjon 1373 beholdes, slik utvalget har foreslått i §§ 77 bokstav e og 79 nr. 1 bokstav c og 80, og det legges til grunn at departementet har instruksjonsrett i saker som omfattes av disse bestemmelsene.

Utvalget har vurdert gjennomføring av utsendingsdirektivet (rådsdirektiv 2001/40/EF om gjensidig anerkjennelse av avgjørelser om utsendelse av tredjelandsborgere) på s. 317 flg. (kap. 12.3.3.11). Utvalget har pekt på at direktivet er uklart og byr på tolkningsproblemer så langt gjelder anerkjennelse av et annet Schengen-lands avgjørelse om utsendelse basert på alvorlig og konkret trussel mot offentlig orden eller nasjonal sikkerhet, i de tilfellene utlendingen har oppholdstillatelse i Norge. Her foreslår utvalget at det ikke gis noen særskilt gjennomføringsbestemmelse når forholdet omfattes av direktivets artikkel 3 nr. 1 bokstav a annet alternativ, dvs. i situasjoner der det ikke foreligger dom for det angitte straffbare forholdet som begrunner utsendelse.

Utenriksdepartementet vil peke på at direktiv 2001/40/EF skal muliggjøre anerkjennelse av vedtak om utsendelse som er truffet av en annen Schengen-stats myndigheter. Direktivet pålegger ingen plikt til å effektivisere et slikt vedtak om utsendelse, men gir en utenlandsk avgjørelse bestemte rettsvirkninger i det land der utlendingen oppholder seg. De nærmere vilkårene for utsendelse på basis av et slikt vedtak må fastlegges i nasjonal rett. Direktivet bygger bl.a. på Schengen-konvensjonens artikkel 25 som forutsetter at en part skal vurdere å trekke tilbake en oppholdstillatelse i nærmere bestemte tilfeller. Slike ordninger er ment å ivareta grunnleggende hensyn til felles sikkerhet i et område uten indre grensekontroll.

I den engelske versjonen av direktivet heter det at *"The existence of an expulsion decision taken under this point, shall allow for the residence permit to be withdrawn if this is authorised by the national legislation of the State which issued the permit"*. I dansk versjon heter det at *"en afgørelse om udsendelse ... giver mulighed for at inddrage opholdstillatelsen,*

for så vidt der er hjemmel herfor i den nationale lovgivning i den stat, der har udstedt tilladelsen”.

Det antas på denne bakgrunn å være behov for en hjemmel også i disse tilfellene, slik også Sverige (på s. 318) er opplyst å ha tolket bestemmelsen.

Utvalgets henvisning til ”rikets sikkerhet” på s. 319 antas å skulle være en henvisning til ”grunnleggende nasjonale interesser”, jf. forslag til § 77 bokstav f.

Kapittel 4.8 folkerettslige regler om rett til familieliv

Det kan nevnes at retten til familieliv også er beskyttet av FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter art. 10 nr 1. Bestemmelsen gir ikke et videre vern enn det som følger av Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK) artikkel 8.

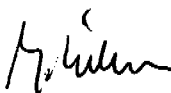
Kapittel 6.2.3: forfølgelsesbegrepet

Utenriksdepartementet slutter seg til utlendingsutvalgets syn om at fundamentale menneskerettslige normer kan gi verdifull veiledning med hensyn til hvilke overgrep eller krenkelser som kan utgjøre ”forfølgelse” og dermed danne grunnlag for flyktningestatus. Utenriksdepartementet støtter derfor forslaget om å operasjonalisere forfølgelsesbegrepet i § 39 nr 1 a) ved å vise til alvorlig krenkelse av grunnleggende menneskerettigheter, hvor de ufravikelige menneskerettighetene i EMK fremheves særskilt. Det ansees positivt at den foreslåtte ordlyden samsvarer både med UNHCRs håndbok og EUs statusdirektiv.

Kapittel 6.9.8 vern mot utsendelse som eneste grunnlag for opphold

Utenriksdepartementet støtter utvalgets forslag om å lovfeste et absolutt vern mot utsendelse ved en slik fare for dødsstraff, tortur eller annen umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff at Norge er folkerettslig forpliktet til ikke å sende vedkommende hjem, jfr. § 84 (2) jfr § 38 (1) b), selv om det foreligger utelukkelsesgrunner iht § 45. Forslaget er i samsvar med gjeldende norsk praksis.

Med hilsen



Jens Eikaas
Avdelingsdirektør



Kjell Kristian Egge
Underdirektør