

Vedlegg 17 til rundskriv A-63/09 om ikrafttredelse av ny utlendingslov og ny utlendingsforskrift fra 1. januar 2010 - Saksbehandlingen

Reglene om saksbehandlingen er fastsatt i lovens kapittel 10, jf. Ot.prp. nr 75 (2006-2007) og Innst. O. nr. 42 (2007-2008).

Det vises for øvrig til vedlegg 19 og forskriftens § 19-2 sjette ledd som angir i hvilken utstrekning lovens kapittel 5 med forskrifter gjelder for utlendinger som er omfattet av de særlige reglene etter EØS-avtalen og EFTA-konvensjonen.

Partsbegrepet

I proposisjonen kapittel 17.1.3.4, drøftet departementet partsbegrepet i forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav e ("person som en avgjørelse retter seg mot eller ellers direkte gjelder") i relasjon til utlendingsloven. Departementet viste til at utlendingssaker er saker av personlig art for søkeren, og at det heller ikke er noe reelt behov for at andre enn søkeren har partsrettigheter. Det er således mulig for familiemedlemmene til søkeren eller andre berørte å få full tilgang på saksdokumentene, og søkeren kan eventuelt gi et annet familiemedlem (eller andre) fullmakt til å opptre på sine vegne. Samtidig ble det i proposisjonen vist til følgende fra en uttalelse fra Lovavdelingen av 22. juli 2004:

"Vi ser likevel ikke bort fra at det kan forekomme enkelte saker hvor familiemedlemmet i utlandet etter å ha sendt søknad, vil ha så store praktiske vansker med å ivareta sine partsrettigheter at EMK artikkel 13 jf. artikkel 8 jf. menneskerettsloven 21 mai 1999 nr. 30 kan tilsi at de herboende må ha partsstilling eller anses som fullmektig for søkeren."

I forskriftens § 17-1 første ledd er det inntatt en bestemmelse i første ledd som presiserer at det er søkeren som er å anse som part i saker etter loven og forskriften. I saker som ikke beror på en søknad (for eksempel utvisningssaker og saker om tilbakekall) er det kun den som saken retter seg mot som er å anse som part. Samtidig er det presisert i annet ledd at utlendingen har rett til å la seg representere ved fullmektig, og at det i særlige tilfeller legges til grunn at en annen opptrer som fullmektig uten at det foreligger skriftlig fullmakt. For at det skal anerkjennes et fullmaktsforhold uten at det foreligger skriftlig fullmakt, må det være umulig eller uforholdsmessig vanskelig å fremlegge slik fullmakt, for eksempel på grunn av krig, manglende infrastruktur eller helsemessige forhold.

Generelt om utlendingens rett til å uttale seg

Forskriftens § 17-2 viderefører i all hovedsak bestemmelsen i utlendingsforskriften 1990 § 55 om gjennomføring av asylintervju. Det er likevel foretatt enkelte tilføyelser og justeringer.

I første ledd er definisjonen av Dublin-samarbeidet erstattet med en henvisning til § 7-3 hvor definisjonen fremgår. I tredje ledd er det inntatt en tilføyelse om at søkeren skal opplyses om tolkens rolle under asylintervjuet. Videre er det i fjerde ledd foretatt en endring slik at det i stedet for å fastsette at de opplysninger som gis under intervjuet vil danne grunnlag for avgjørelsen av søknaden "sammen med opplysninger gitt ved registreringen av søknaden og i eventuell egenerklæring", nå er inntatt en forkortet henvisning til at det også vil legges vekt på "andre relevante opplysninger i saken".

Departementet har videre inntatt et nytt siste ledd i bestemmelsen om at det kan tas lydopptak av samtaler med asylsøkeren. Asylsøkeren skal orienteres når det tas slikt opptak.

Særskilt om høring av barn

Barnekonvensjonen artikkel 12 har en egen bestemmelse om høring av barn. Bestemmelsen lyder som følger:

1. Partene skal garantere et barn som er i stand til å danne seg egne synspunkter, retten til fritt å gi uttrykk for disse synspunkter i alle forhold som vedrører barnet, og tillegge barnets synspunkter behørig vekt i samsvar med dets alder og modenhet.
2. For dette formål skal barnet særlig gis anledning til å bli hørt i enhver rettslig og administrativ saksbehandling som angår barnet, enten direkte eller gjennom en representant eller et egnet organ, på en måte som er i samsvar med saksbehandlingsreglene i nasjonal rett.”

I proposisjonen har departementet påpekt at prinsippet om at barn skal høres reiser forskjellige spørsmål i tilknytning til lovens ulike tillatelser, og i tilknytning til ulike søknadssituasjoner. I stedet for en generell bestemmelse om barns uttalerett i loven, har derfor departementet ment at spørsmålet om høring av barn bør reguleres i forskrift og i retningslinjer, og at reguleringen må tilpasses de ulike sakstyper og søknadssituasjoner. Det vises til den bestemmelsen som er inntatt i lovens § 81 annet ledd:

”Kongen skal gi regler i forskrift om barns rett til å bli hørt.”

I forskriftens § 17-3 er nå følgende generelle bestemmelse om høring av barn inntatt:

”Barn som er fylt 7 år, og yngre barn som er i stand til å danne seg egne synspunkter, skal informeres og gis anledning til å bli hørt før det treffes avgjørelse i saker som vedrører dem etter utlendingsloven.

Barnet kan høres muntlig eller skriftlig eller gjennom foreldre, verge eller andre som kan uttale seg på vegne av barnet. På hvilken måte barnet skal høres, må vurderes ut fra sakens art og søknadssituasjonen. Utlendingsdirektoratet gir utfyllende retningslinjer om hvordan barnets uttalerett skal gjennomføres, tilpasset de ulike sakstyper og søknadssituasjoner.

Barnets syn skal tillegges vekt i samsvar med barnets alder og modenhet.”

På samme måte som barnet har rett til å bli hørt, har barnet rett til ikke å gi uttrykk for sitt syn. I forskriften er det derfor på samme måte som i barnekonvensjonen presisert at barnet ”gis anledning til” å bli hørt.

Det er ikke et krav etter barnekonvensjonen artikkel 12 at utlendingsmyndighetene må foreta en muntlig samtale med barnet, eller høre barnet direkte. Barnets syn kan innhentes skriftlig eller muntlig, fra foreldre, verge, advokat eller andre som kan uttale seg på vegne av barnet. Hvordan barnet skal høres, må tilpasses den enkelte sakstype og søknadssituasjon. Det vises i denne sammenheng til at det finnes en rekke ulike sakstyper som berører barn, herunder for eksempel asylsaker, familiegjenforeningssaker, visumsaker, saker om utlendingspass mv. Når det gjelder asylsaker og saker om familiegjenforening for særkullsbarn, har departementet videreført egne forskriftsregler om gjennomføring av direkte samtaler med barnet, jf. nedenfor

For øvrig mener departementet at det som utgangspunkt bør overlates til UDI å gi nærmere retningslinjer om hvordan barnet skal høres og at dette tilpasses ulike sakstyper og søknadssituasjoner.

I § 17-3 tredje ledd er det gitt en bestemmelse om barnets medbestemmelsesrett ved at det fremgår at barnets synspunkter skal tillegges vekt i samsvar med barnets alder og modenhetsnivå. Bestemmelsen synliggjør at utlendingsmyndighetene har en plikt til å ta barnets synspunkter i betraktning og at barnet tas på alvor. En tilsvarende bestemmelse finnes for øvrig i forvaltningsloven § 17 første ledd. Det understrekes at bestemmelsen ikke innebærer at barnets synspunkter i seg selv vil være avgjørende for utfallet av saken. I mange sammenhenger oppstiller også loven og forskriften klare vilkår som må være oppfylt før en tillatelse etter loven kan innvilges.

I § 17-4, er det inntatt en egen bestemmelse om samtale med barn i asylsaker. En slik bestemmelse hadde man også i utlendingsforskriften 1990 § 55a.

I tilknytning til aldersavgrensningen (7 år) i § 17-4 annet ledd, vises det til at også barn under 7 år kan ha rett til å bli hørt etter hovedbestemmelsen i § 17-3 dersom de er i stand til å danne seg egne synspunkter, men betydningen av at § 17-4 ikke kommer direkte til anvendelse, er at det i disse tilfellene ikke er fastsatt at utlendingsforvaltningen må gjennomføre en samtale med barnet selv.

I praksis har det vist seg å være uklarhet om hvordan man skal gjennomføre intervjuer med barn. En del av problematikken har vært knyttet til en bekymring for å sette barnet i en vanskelig situasjon dersom barnet gir opplysninger som svekker foreldrenes asylforklaring. Ut fra det som fremkommer i rapporten "Å høre barn i utlendingssaker", synes imidlertid denne problematikken å forekomme i relativt få saker i praksis. På samme måte som i tidligere forskrift, har departementet valgt å presisere i § 17-4 annet ledd at formålet med samtalen skal være "å belyse barnets situasjon og klarlegge om barnet kan ha et selvstendig asylgrunnlag". På den ene side må derfor den som foretar intervjuet av barnet, gå inn i realitetene i barnets historie og asylforklaring. På den annen side skal ikke formålet være å avdekke eventuelle uoverensstemmelser med foreldrenes forklaring.

I tidligere forskrift var det fastsatt at foreldrene kunne motsette seg at det avholdes samtale med barnet, og at minst en av foreldrene eventuelt må være til stede under samtalen. Foreldrenes reservasjonsrett kan komme i konflikt med barnets rett til å bli hørt i henhold til barnekonvensjonen, og forelderens rett til å være til stede under samtalen, kan komme i strid med "retten til *fritt* å gi uttrykk for (..) synspunkter". Barnevernloven har ingen regler om foreldres reservasjonsrett eller rett til å være til stede i samtaler med barnet, og departementet har ikke videreført de aktuelle bestemmelsene i tidligere forskrift. Det er ikke grunn til å tro at en slik situasjon som beskrevet vil forekomme ofte i praksis. I svensk rett finnes ingen regler om reservasjonsrett for foreldrene, og i rapporten "Å høre barn i utlendingssaker", fremgår det at forskernes kontakt hos Migrationsverket i Sverige, ikke var kjent med at denne problemstillingen hadde kommet på spissen. Departementet mener likevel at det er grunn til å sikre at man har nødvendig lovhjemmel for å gjennomføre samtaler med barnet uten foreldrenes samtykke, eventuelt å gjennomføre samtaler uten foreldrenes tilstedeværelse, dersom dette er nødvendig for å ivareta barnets rett til å bli hørt. Et forslag til en bestemmelse om dette i lovens § 81 tredje ledd var på høring i 2009, jf. høringsbrev fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet av 19. januar 2009. Beslutninger i medhold av bestemmelsen vil

være prosessuelle avgjørelser som ikke kan påklages, jf. høringsforslaget til lovbestemmelse § 81 femte ledd.

I tilfeller hvor det besluttes å gjennomføre en samtale med barnet selv om foreldrene motsetter seg dette, eller hvor foreldrene nektes å være til stede under samtalen, følger det av høringsforslaget til lovbestemmelse § 81 fjerde ledd at det skal oppnevnes setteverge for barnet når samtale gjennomføres i Norge, med mindre barnet har annen fullmektig som er til stede. Departementet vil så snart som mulig fremme en lovproposisjon som oppfølging av høringsforslaget.

I § 17-4 tredje ledd annet punktum er det videreført en bestemmelse om at samtalen med enslig mindreårig asylsøker så vidt mulig skal foretas innen 14 dager etter at søknaden er fremsatt. Samtidig er det presisert et unntak for tilfeller hvor det er behov for aldersundersøkelse for å klarlegge søkerens alder. I slike tilfeller vil det ikke alltid være mulig å gjennomføre samtalen innen 14 dager.

I § 17-5 er det inntatt en ny bestemmelse om tilbud om samtale med barn i visse saker om familieinnvandring.

Bestemmelsen fastsetter at det "som hovedregel" skal gis tilbud om direkte samtale med barnet i slike saker som angitt. Bakgrunnen for at det ikke er gitt en absolutt regel, er at situasjonen i enkelte saker kan innebære at det ikke er praktisk mulig å gjennomføre en slik samtale, for eksempel fordi reiseavstanden eller andre forhold gjør at barnet ikke møter ved den aktuelle utenriksstasjonen. I andre tilfeller kan det være åpenbart unødvendig med samtale. Når det gjelder barn som skal være med bare den ene forelderen til Norge, kan det være unødvendig med en samtale med barnet for å avklare om det foreligger noen interessekonflikt dersom det for eksempel foreligger sikker dokumentasjon for at den andre av foreldrene er død, slik at den forelderen som skal flytte til Norge, har foreldreansvaret alene.

I saker hvor det oppstår et eventuelt behov for å nekte foreldrene innsyn i forklaringer som barnet har gitt, men hvor foreldrene i utgangspunktet kan gjøre krav på innsyn i medhold av forvaltningslovens bestemmelser om parterett til innsyn (jf. herunder at opplysninger som er gitt i barnets sak kan inngå som relevante opplysninger i foreldrenes sak), må spørsmålet om unntak fra innsynsrett vurderes i tilknytning til forvaltningsloven § 19 annet ledd bokstav b:

"Med mindre det er av vesentlig betydning for en part, har han heller ikke krav på å få gjøre seg kjent med de opplysninger i et dokument som gjelder (...) forhold som av særlige grunner ikke bør meddeles videre."

Når det gjelder bestemmelsen i utlendingsforskriften 1990 § 55a første ledd, om at barn har særlige behov under intervjusituasjonen, har departementet valgt å foreta en omformulering slik at det nå i stedet står at *Utlendingsdirektoratet gir nærmere retningslinjer* om gjennomføringen av samtaler med barn, jf. § 17-4 femte ledd og § 17-5 tredje ledd. Det er viktig at de som skal gjennomføre samtaler med barn får god opplæring. For øvrig minner departementet om det som er sagt i proposisjonen kapittel 7.6.4 om at utlendingsmyndighetene må vurdere om det ut over de uttalelser som partene selv gir, er behov for å innhente eksterne faglige uttalelser, som for eksempel helsefaglige uttalelser, uttalelser fra barnevernmyndigheter, skole mv.

I § 17-6 har departementet forskriftsfestet en plikt til å melde fra til barnevernmyndighetene dersom det er grunn til å tro at et barn blir utsatt for mishandling eller andre former for alvorlig omsorgssvikt, eller har vist vedvarende alvorlige atferdsvansker. Plikten for offentlige myndigheter til å varsle er allerede lovfestet i barnevernloven § 6 – 4 annet ledd. Ut fra informasjonshensyn mener departementet at varslingsplikten også bør fremgå av utlendingsforskriften. Plikten omfatter også alle ansatte i asylmottak, enten mottakene drives av kommuner, frivillige organisasjoner eller private driftsoperatører. Bestemmelsen får anvendelse på barn som oppholder seg i Norge, og plikten gjelder av eget tiltak og uten hinder av taushetsplikt.

Møte- og opplysningsplikt

Lovens § 83 gjelder utlendingens møte- og opplysningsplikt. I første ledd fastsettes det at politiet og UDI kan pålegge den utlendingen saken gjelder å møte personlig for å gi opplysninger som kan ha betydning for vedtaket. Etter § 83 kan det gis forskrifter om hva utlendingen kan pålegges å gjøre i forbindelse med utlendingens møte- og opplysningsplikt. I annet ledd pålegges utlendingen en plikt til å medvirke til å avklare sin identitet i den grad utlendingsmyndighetene krever det. Det presiseres at utlendingen ikke kan pålegges å medvirke til å avklare identiteten på en måte som kommer i konflikt med et behov for beskyttelse.

I forskriftens § 17-7 første ledd videreføres reglene om utlendingens opplysningsplikt i utlendingsforskriften 1990 § 128. Bestemmelsen er imidlertid omformulert noe slik at det er blitt tydelig at det kun er i de tilfeller hvor det kan komme i konflikt med et behov for beskyttelse at den som søker eller som er innvilget beskyttelse, ikke kan pålegges å ta kontakt med sitt hjemlands myndigheter, jf. § 17-7 annet ledd:

”En utlending som søker eller som er innvilget beskyttelse, kan ikke pålegges å ta kontakt med sitt hjemlands myndigheter dersom dette kan komme i konflikt med et behov for beskyttelse. Utlendingen kan heller ikke pålegges å avklare sin identitet på annen måte som kan komme i konflikt med et behov for beskyttelse.”

Utlevering av opplysninger fra politiet til utlendingsforvaltningen i saker om familieetablering og visum

Etter lovens § 40 femte ledd kan en søknad om familieetablering avslås dersom det er sannsynlig at søkeren eller dennes særkullsbarn vil bli mishandlet eller grovt utnyttet av referansepersonen. Tilsvarende gjelder etter § 40 femte ledd ved søknad om oppholdstillatelse fra særkullsbarn og etter § 48 gjelder det samme ved søknad om oppholdstillatelse for å *inngå* ekteskap.

Videre presiseres det i lovens § 10 fjerde ledd at det også er adgang til å nekte visum ved fare for mishandling eller grov utnyttelse.

I lovens §§ 85 og 86 er det åpnet for at politiet i forbindelse med slike saker som nevnt over, kan utlevere opplysninger om referansepersonensandel til utlendingsforvaltningen uten hinder av taushetsplikten. Drøftelse av lovreglene finner man i Ot.prp. nr. 109 (2004-2005) som ble opprettholdt ved Ot.prp. nr. 19 (2005-2006), jf. også NOU 2004:20.

Forskriftens § 17-8 gir nærmere regler om når politiet skal gi opplysninger til UDI eller UNE i saker om familieetablering. I forskriftens § 17-9 femte ledd er det gitt myndighet til UDI til å gi nærmere retningslinjer til gjennomføring av bestemmelsene i paragrafen. Herunder kan

UDI fastsette at opplysninger skal gis i alle typer saker hvor det ikke er besluttet unntak. Det vil i så fall ikke være nødvendig at det rettes noen særskilt anmodning om opplysninger i den enkelte sak.

I saker om visum heter det i lovens § 86 at undersøkelser knyttet til vandel kan foretas når UDI eller UNE finner at det foreligger "særlig grunn". Hva som utgjør "særlig grunn" må overlates til myndighetenes skjønn. Forholdet kan for eksempel være at utlendingsforvaltningen kan lese ut av sine registre at referansepersonen tidligere har vært referanseperson for flere kvinner i visum- eller ekteskapssammenheng, og at en eller flere av kvinnene har fått selvstendig opphold på grunn av mishandling. Det forutsettes at adgangen til å innhente en uttalelse om vandel anvendes i svært begrenset utstrekning i visumsammenheng. Nærmere regler er gitt i forskriftens § 17-9.

Gebyr

Lovens § 89 gir hjemmel for å gi regler i forskrift om at det skal tas gebyr for behandling av søknader etter loven, med unntak for søknader om beskyttelse.

Behandlingsgebyr for søknader om oppholdstillatelse ble innført i 2003, med det hovedformål å redusere omfanget av mangelfulle og åpenbart grunnløse søknader. Reglene har vært nedfelt i utlendingsforskriften 1990 § 197a, og er nå videreført i den nye forskriften § 17-10.

For førstegangs søknad om oppholdstillatelse ved familieinnvandring tas gebyr på kr 3 000. Gebyret ved fornyelse av slik tillatelse er 1 100 kr. Det er nå presisert i forskriften at ved søknad om fornyelse av tillatelse til familiemedlem som er fremsatt etter at den forrige tillatelsen løp ut, må søkeren betale gebyret for førstegangs søknad, dvs. kr 3 000. Søknader om fornyelse som er kommet inn etter at tillatelsen har løpt ut, vil generelt medføre merarbeid for utlendingsforvaltningen og det anses rimelig at søker selv betaler ekstrautgifter knyttet til dette. Dersom tillatelsen løper ut på en lørdag, helligdag eller dag som etter lovgivningen likestilles med helligdag, skal det ikke kreves gebyr for førstegangs søknad dersom utlendingen søker på første virkedag etter utløpet av tillatelsen. I så fall skal det bare betales gebyr på 1 100 kr for fornyelse.

I samsvar med det som tidligere var fastsatt i rundskriv AI-2007-025, fastsettes det at gebyret på 3000 kr kun skal betales for den første søknaden om oppholdstillatelse etter lovens kapittel 6, uavhengig av om grunnlaget for tillatelsen er endret. Så lenge en søknad om ny tillatelse knytter seg til et av de to rettslige grunnlagene, vil det dermed være det lavere gebyret for "fornyelse av slik tillatelse" etter § 17-10 første ledd første punktum som gjelder. Følgende eksempler kan belyse det som her er fastsatt:

Eks. 1

Søkeren har hatt en oppholdstillatelse som forlovet etter lovens § 48 og fremmer søknad om ektefelletillatelse etter lovens § 40. I dette tilfellet har søkeren allerede søkt om en tillatelse etter en av de nevnte bestemmelsene i forbindelse med forlovedetillatelsen. Søknad om ny tillatelse følger dermed gebyrbestemmelsen i § 17-10 første ledd første punktum på 1 100 kr.

Eks. 2

Søkeren har hatt en ektefelletillatelse etter utlendingsloven § 40. Ekteskapet opphører og det fremmes ny søknad på grunnlag av samvær med barn, jf. lovens § 45. I forhold til spørsmålet om gebyr vil søkeren også i dette tilfellet tidligere ha søkt en tillatelse etter lovens kapittel 6.

Gebyret for søknad om ny tillatelse følger da bestemmelsen i § 17-10 første ledd første punktum.

Eks. 3

Søkeren har hatt en forlovedetillatelse etter lovens § 48 og fremmer søknad om ektefelletillatelse etter lovens § 40. Vedkommende har imidlertid giftet seg med en annen person enn den som var referanseperson i forbindelse med forlovedetillatelsen. I den grad vedkommende har anledning til å søke fra Norge, må også dette anses som en fornyelse og gebyret fastsettes i henhold til § 17-10 første ledd første punktum.

Forståelsen av når det skal betales gebyr som en førstegangs søknad og når det skal betales gebyr som en fornyelsessak, skal ikke ha betydning for hva som ellers er å regne som en fornyelsessak etter andre bestemmelser i utlendingsforskriften. Dette kan belyses med et eksempel:

Søkeren har hatt en ektefelletillatelse etter lovens § 40. Søknad om fornyelse sendes etter at den forrige tillatelsen løp ut. Vedkommende må da betale gebyret på 3000 kr i henhold til § 17-10 første ledd tredje punktum. Dette får imidlertid ikke betydning for vurderingen av om søknaden er å regne som en fornyelse eller førstegangs søknad i andre sammenhenger, for eksempel i forhold til § 10-26 om utgangspunktet for beregningen av varigheten av fornyet tillatelse.

Tidligere unntak fra kravet til behandlingsgebyr er videreført, jf. forskriftens § 17-10 annet ledd. Unntaket for søkere som er barn under 18 år, jf. forskriftens § 17-10 annet ledd bokstav a, er begrunnet i kostnadene dette kan innebære for de mindreårige selv og for barnefamilier, samt at gebyr i dette tilfellet neppe har særlig stor virkning i forhold til formålet med bestemmelsen om å unngå mangelfullt og åpenbart grunnløse søknader.

Det er ikke lenger behov for et slikt unntak fra gebyrreglene som man hadde i utlendingsforskriften 1990 for utlending som omfattes av EØS-avtalen eller EFTA-konvensjonen, jf. at de utlendinger det gjelder ikke lenger trenger oppholdstillatelse etter loven.

§ 17-10 annet ledd bokstav e, inneholder et nytt unntak fra gebyrplikten for personer som søker om fortsatt oppholdstillatelse på selvstendig grunnlag som følge av at de har blitt mishandlet i samlivsforholdet.

I § 17-10 annet ledd bokstav f, er det inntatt en presisering om at det skal gjelde unntak fra gebyrplikten når det søkes om tillatelse til å ta arbeid under behandlingen av en søknad om beskyttelse, jf. lovens § 94. Unntak vil også gjelde når det søkes om adgang til å ta arbeid etter at søknaden om beskyttelse er avslått av Utlendingsnemnda, jf. § 17-26.

Videre er det i § 17-10 annet ledd bokstav g inntatt en ny bestemmelse om fritak fra gebyrplikt for utlending som skal utføre arbeid i forbindelse med en krisesituasjon, jf. forskriftens § 6-31 annet ledd.

I mange tilfeller fremsettes søknad om utlendingspass av en utlending som tidligere har fått avslag på søknad om slikt dokument. Departementet mener at det ikke er noen grunn til å operere med et unntak fra gebyrreglene i disse tilfellene, slik situasjonen var under utlendingsforskriften 1990. Noen grunn til å operere med unntak er det etter departementets

vurdering heller ikke dersom en utlending som har fått opphold på annet grunnlag enn en søknad om beskyttelse (for eksempel familieinnvandring), har fremmet søknad om utlendingspass. Regler om gebyrplikt i disse tilfellene er derfor inntatt i forskriftens § 17-11. Det understrekes at det ikke i tillegg skal betales noe eget gebyr for *utstedelse* av reisedokumentet.

Når det gjelder fornyelse og utstedelse av nytt reisebevis eller utlendingspass, var ordningen etter utlendingsforskriften 1990 at gebyret var knyttet direkte opp til gjeldende rettsgebyr, jf. utlendingsforskriften 1990 § 77 femte ledd. I passloven § 3 fjerde ledd, som gjelder for utstedelse av norske pass, er det derimot fastsatt at det skal betales et bestemt beløp, kr 460, mens barn under 16 år skal betale kr 270. Etter innføring av maskinlesbare reisedokumenter foretas det ikke lenger manuell innstempling av fornyelser i tidligere utstedte reisedokumenter, men det må utstedes nytt reisedokument når gyldighetstiden er utgått. Omkostningene ved dette er sammenfallende med utgiftene ved utstedelse av norske pass. Departementet har derfor foretatt en endring av gebyrreglene, jf. § 17-11 annet ledd, slik at det også ved fornyelse av reisedokumenter etter utlendingsloven skal betales tilsvarende beløp som etter passloven (kr 460/kr 270).

I de tilfellene hvor et utstedt reisebevis eller utlendingspass har gått tapt, vil saksbehandlingen knyttet til utstedelse av nytt reisedokument være mer krevende enn ved ordinære fornyelser, fordi det skal foretas undersøkelser av hvordan passet har gått tapt mv. og vurderes om dette kan få betydning for retten til utstedelse av nytt pass, jf. §§ 12-13 annet ledd, 12-14 tredje ledd, 12-3 første ledd og 12-7 første ledd. § 17-11 fastsetter derfor at det også i slike tilfeller skal betales et gebyr på 1100 kr.

Det fulgte tidligere av utlendingsforskriften 1990 § 110 siste ledd at det skulle tas behandlingsgebyr ved søknad om *visum*. Gebyrets størrelse samt visse unntak fra gebyrkravet er fastsatt i forskrift 9. mars 2001 nr. 371 om gebyrtariff for Norges utenriksstasjoner (gebyrtariffen). Satsene i gebyrtariffen følger Schengenregelverkets satser for visum, jf. Common Consular Instructions on Visas for the Diplomatic Missions and Consular Posts (konsulærinstruksens) romertall VII nr. 4, jf. instruksens vedlegg 12. Konsulærinstruksens omhandler også tilfeller hvor det kan eller skal gjøres unntak fra gebyr. Blant annet skal det gjøres unntak fra kravet om gebyr for

- 1) barn under seks år,
- 2) skoleelever, studenter, høyeregradsstudenter og medfølgende lærere når formålet med reisen er studier eller annen opplæring, og
- 3) forskere fra tredjeland som reiser i Schengenområdet for å drive vitenskapelig forskning.

Videre kan det gjøres unntak fra kravet om gebyr der det er inngått avtale om visumlettelse mellom Norge og et tredjeland.

I § 17-12 første ledd videreføres tidligere § 110 siste ledd om at det senest samtidig med innleveringen av søknaden, skal tas gebyr for visum. Departementet har imidlertid fjernet henvisningen til gebyrtariffen. Siden satsene for gebyr fremforhandles i Schengensamarbeidet, mener departementet at det er tilstrekkelig å vise til konsulærinstruksens vedlegg 12 om dette.

I § 3-13 første ledd er det fastsatt at utenriksstasjonene skal utstede et visum, uten at det er fremsatt søknad om det der utlendingen er gitt en oppholdstillatelse. Søkeren har i disse tilfellene betalt gebyr for hovedtillatelsen som allerede er behandlet og innvilget, og det vil

ikke innebære mye arbeid for utenriksstasjonene å utstede innreisevisum i disse sakene. Norge kan selv bestemme hvorvidt det skal kreves gebyr eller ikke for disse typer visum, jf. konsulærinstruksens vedlegg 12, hvor det presiseres at gebyret for D-visum "(...) fastsettes av konvensjonspartene, som kan bestemme at slike visa skal fritas for gebyr". I gebyrtariffens vedlegg er det inntatt i en note at "for Norge skal det iht. etablert praksis ikke kreves særskilt gebyr for 7 dagers innreisevisum som utstedes i tilknytning til arbeids-/oppholdstillatelse". Utover dette har ikke Norge besluttet noe eksplisitt om gebyr for D-visum. I forskriftens § 17-12 annet ledd er det fastsatt (gjennom henvisning til forskriftens § 3-13 fjerde ledd) at det etter nærmere retningslinjer fra UDI, kan tas gebyr for innreisevisum til en søker som nevnt i § 10-1 første og annet ledd, selv om oppholdstillatelse kreves. Det følger motsetningsvis at det ikke kan kreves gebyr dersom søknaden gjelder

- innreisevisum i saker hvor det er gitt en foreløpig bekreftelse, jf. § 10-4, om at en utlending som er faglært, jf. § 6-1 første ledd, spesialist, jf. § 6-2, eller som er ansatt i et internasjonalt selskap, jf. § 1-3 bokstav d, skal kunne begynne å arbeide i Norge før søknad om oppholdstillatelse er behandlet. Det samme gjelder sjøfolk som søker tillatelse etter § 6-6 eller utlendinger som har fått gruppetillatelse etter §§ 6-7 eller 6-15. (Jf. § 3-13 annet ledd).
- innreisevisum til en utlending som har kompetanse som faglært, jf. § 6-1 første ledd, og som har fått et konkret tilbud om arbeid fra en arbeidsgiver i Norge. (Jf. § 3-13 annet ledd).
- innreisevisum til en utlending som har oppholdstillatelse i Norge som gir rett til ny innreise, og som søker om innreisevisum på grunn av et dokumentert behov (Jf. § 3-13 femte ledd).
- innreisevisum til en utlending som søker om fornyelse av fornybar oppholdstillatelse innen fristen i lovens § 61 sjette ledd annet punktum, eller som søker permanent oppholdstillatelse innen fristen i forskriftens § 11-7. (Jf. § 3-13 femte ledd).

Etter utlendingsforskriften 1990 ble det ikke tatt gebyr for søknad om ny innreise eller forlengelse av visum for utlending som søker om dette etter å ha kommet til Norge. For å sikre at søkeren har søkt om rett visum forut for innreise samt å forhindre grunnløse søknader, er det innført krav til gebyr i disse tilfellene i forskriftens § 17-12 tredje ledd.

Utgangspunktet om at det skal tas gebyr for søknad om visum på grensen (nødvisum) videreføres gjennom hovedregelen i § 17-12 første ledd. Etter utlendingsforskriften 1990 § 113 femte ledd skulle gebyret i disse tilfellene fastsettes av UDI. Siden Schengenregelverket også omhandler satser for nødvisum, har imidlertid departementet ment at det er hensiktsmessig at det i forskriften vises til disse satsene. Forskriftens § 17-12 fjerde ledd viderefører imidlertid at UDI kan frafalle gebyret for søknad om visum på grensen når særlige grunner tilsier det.

Forskriftens § 17-12 femte ledd innebærer at utlending som omfattes av EØS-avtalen eller EFTA-konvensjonen unntatt utlending som nevnt i lovens § 110 fjerde ledd, jf § 19-8, ikke omfattes av plikten til å betale gebyr for visumsøknader. Bestemmelsen viderefører utlendingsforskriften 1990 § 106 fjerde ledd annet punktum uten endring av innholdsmessig betydning.

I § 17-13 har departementet videre inntatt en ny bestemmelse om at UDI i ekstraordinære situasjoner skal kunne beslutte at det skal gjøres unntak fra kravet om gebyr for nærmere bestemte grupper av søkere. Det kan blant annet tenkes akutte situasjoner i tilknytning til et

krigsutbrudd eller en naturkatastrofe, hvor det er behov for raske og fleksible prosesser i tilknytning til visum og familieinnvandring mv.

Iverksetting av vedtak

Lovens § 90 sjette ledd fastsetter at vedtak som innebærer at utlendingen må forlate riket, iverksettes ved at utlendingen pålegges å reise med en gang eller innen en fastsatt frist. Det vises til § 17-14 hvor det fremgår at utreisefrist fastsettes av UDI eller UNE. Etter nærmere retningslinjer fra departementet kan utreisefrist også fastsettes av politiet. Det vises til rundskriv A-64/2009 som fastsetter at tidligere rutiner videreføres i en overgangsfase. Dette skyldes at det vil kreve noe tid å foreta blant annet tekniske tilpasninger i DUF, endringer i vedtakskonsepter mv.

I forskriftens § 17-14 annet ledd er det inntatt en ny bestemmelse om at utlendinger som er under utredning eller som mottar behandling for tuberkuløs sykdom, ikke skal pålegges å forlate riket før mistanke om tuberkuløs sykdom er avkreftet eller behandlingen er fullført. Det er fastsatt at unntak kan gjøres i enkelttilfeller dersom det ut fra muligheten for videre behandling er helsefaglig forsvarlig eller dersom særlige grunner taler for det. Dersom saken gjelder eventuell uttransportering til et annet europeisk land i henhold til Dublin-samarbeidet, kan det tenkes tilfeller hvor forholdene vil ligge til rette for at retur kan gjennomføres. Når det gjelder situasjoner hvor "særlige grunner" kan tale for at en uttransportering gjennomføres på tross av at utlendingen er til utredning eller behandling, tenkes det i første rekke på saker som gjelder utvisning på grunn av hensynet til grunnleggende nasjonale interesser. Utlendingsforskriften 1990 § 144 om uttransportering, er videreført uten endringer i § 17-15.

Ansvar for utgifter ved uttransportering mv.

Utlendingsforskriften 1990 § 158 hadde en bestemmelse om utlendingens og transportselskapers ansvar for utgifter mv. som i all hovedsak er videreført i lovens § 91. De deler av bestemmelsen som ikke fremgår av loven, er videreført i forskriftens § 17-16.

Retts hjelp

Utlendingens adgang til å få retts hjelp er regulert i lovens § 92, som i all hovedsak svarer til utlendingsloven 1988 § 42. Retts hjelp omfatter fritt retts råd, som gjelder advokatbistand utenfor domstolene, og fri sakførsel, som gjelder advokatbistand ved domstolsbehandling. Hvis ikke særreglene i utlendingsloven får anvendelse, kan utlendingen likevel ha rett til retts hjelp etter retts hjelpsloven hvis vedkommende oppfyller de alminnelige vilkårene for retts hjelp etter lov om fri retts hjelp 13. juni 1980 nr. 35. Departementet har i §§ 17-17 til 17-20 videreført bestemmelsene om retts hjelp i utlendingsforskriften 1990 §§ 145-147.

Veiledningsplikten, som tidligere var nedfelt i utlendingsforskriften 1990 § 145 og § 145 a tredje ledd, er samlet og inntatt i forskriftens § 17-17. Bestemmelsene er noe omredigert av fremstillingstekniske grunner. Det er imidlertid ikke foretatt noen innholdsmessige endringer.

Det følger av lovens § 92 annet ledd tredje punktum at det skal gis fritt retts råd ved behandlingen i første instans til enslige mindreårige asylsøkere og i saker som kan berøre utenrikspolitiske hensyn, grunnleggende nasjonale interesser eller hvor utelukkelse etter § 31 kan bli utfallet. Etter utlendingsforskriften 1990 § 145a annet ledd skulle fritt retts råd i disse sakene gis i rimelig tid før direktoratet fatter vedtak i saken. Denne bestemmelsen er videreført i forskriftens § 17-18 første ledd.

Reglene om refusjon av det offentlige utgifter i utlendingsforskriften 1990 § 146, jf. lovens 92 sjette ledd, er videreført i forskriftens § 17-19. Utlendingsforskriften 1990 § 147 om tilbud om advokat og annen bistand, samt advokatordningen, er videreført i forskriftens § 17-20.

Tidspunkt for fremsettelse av søknad om beskyttelse.

Opplysning av saken

Etter lovens § 93 siste ledd kan det gis nærmere regler i forskrift om gjennomføringen av saksbehandlingen ved søknader om beskyttelse.

Nytt i lovens § 93 første ledd er at det presiseres at en søknad om beskyttelse skal fremsettes uten "ugrunnet opphold". Dette innebærer ikke at en søknad som er fremsatt på et senere tidspunkt ikke skal realitetsbehandles (det har man plikt til), men det kan få betydning for troverdigheten dersom en sent fremsatt søknad ikke har en naturlig forklaring. Departementet mener det ikke er hensiktsmessig å gi nærmere forskriftsregler om innholdet i begrepet "ugrunnet opphold", da de nærmere vurderinger i forhold til troverdighet mv. må skje etter konkrete vurderinger i hver sak.

Utlendingsforskriften 1990 hadde bestemmelser i § 54 om registrering av asylsøknader og i § 54a om utstedelse av registreringsbevis til asylsøkere. Departementet har ikke funnet grunn til å foreta noen endringer i disse bestemmelsene og de er derfor videreført i forskriftens §§ 17-21 og 17-22. I § 17-21 er det imidlertid inntatt et nytt tredje ledd som svarer til utlendingsforskriften 1990 § 56 a annet ledd, og lyder:

"Når søknad om beskyttelse er stilt i bero, skal passet eller annet reisedokument søkeren har innlevert sammen med søknaden, leveres tilbake."

Grunnen til at denne bestemmelsen er flyttet til forskriftens § 17-21, er at resten av lovens § 56 a er sløyfet som overflødig.

Etter lovens § 93 fjerde ledd kan en asylsøker pålegges å være tilgjengelig på et nærmere angitt sted. Bestemmelsen er knyttet til søkerens plikt til å gjøre sitt beste for å fremlegge nødvendig dokumentasjon og medvirke til innhenting av nødvendige opplysninger.

Forskriftens § 17-23 annet ledd fastsetter at et pålegg etter lovens § 93 fjerde ledd, skal gis for et begrenset tidsrom, og ikke lenger enn formålet om å opplyse saken tilsier. Det er videre presisert i forskriften at et pålegg om å være tilgjengelig på et nærmere angitt sted, ikke skal kunne gå ut på frihetsberøvelse. Lovens § 93 fjerde ledd gir heller ikke hjemmel for å underlegge søkeren vakthold.

I forskriften § 17-21 sjuende ledd har departementet inntatt en ny bestemmelse som presiserer at den som kommer til riket og som søker beskyttelse, har en plikt til å gjennomgå tuberkuloseundersøkelse, jf. forskrift 21. juni 2002 nr. 567 om tuberkulosekontroll, § 3-1 første ledd nr. 1.

Søkerens rettsstilling under behandlingen av søknaden

I samsvar med det som tidligere var fastsatt i instruks AI-75/2009, er det nå fastsatt i forskriftens § 17-24 at det bare er asylsøker som fremlegger pass eller nasjonalt identitetskort som skal kunne få midlertidig rett til å ta arbeid i asylsøkerperioden. Unntak gjelder for søkere som kommer fra land hvor slike dokumenter ikke utstedes.

Etter utlendingsforskriften 1990 ble det gitt rett til å ta arbeid uten en bestemt tidsbegrensning. Tillatelsen gjaldt inntil søknaden om beskyttelse er avgjort. Departementet har nå endret og innført en ordning med tillatelser som er gyldige for inntil 6 måneder eller inntil utlendingen har fått avslag på søknaden om beskyttelse. På denne måten sikrer man at det skjer en ny kontroll av om det er gitt avslag på asylsøknaden etter 6 måneder, samtidig som man fastholder tidligere ordning med at tillatelsen ikke gir rett til å arbeide etter at det foreligger avslag på asylsøknaden (med mindre det likevel er grunnlag for å innvilge ny tillatelse under klagebehandlingen). Det vises til forskriftens § 17-25.

Departementet har ikke videreført noen rett til å ta arbeid i de tilfellene hvor det foreligger et endelig avslag, men har i stedet fastsatt følgende hjemmel for at fortsatt tillatelse *kan* gis, jf. § 17-26:

”En utlending kan gis fortsatt tillatelse til å ta arbeid etter at søknaden om beskyttelse er avslått av Utlendingsnemnda dersom vedkommende hadde gyldig tillatelse etter lovens § 94 på tidspunktet for avslaget, og vedtaket foreløpig ikke skal iverksettes.”

Bestemmelsen innebærer at det kan gis en fortsatt tillatelse også etter at det foreligger et avslag fra UNE, dersom vedtaket fra UNE foreløpig ikke innebærer en plikt til å forlate riket. Situasjonen kan for eksempel være at forholdene i utlendingens hjemland er slik at det inntil videre ikke pålegges returer.

Mens det i utlendingsforskriften 1990 var en egen bestemmelse om at det også i andre tilfeller kan gis adgang til å arbeide etter et endelig avslag i UNE, er det ikke videreført noen særskilt regulering i utlendingsforskriften 2009. Dersom det helt unntaksvis skulle være aktuelt å gi en begrenset tillatelse til utlendinger som oppholder seg her etter endelig avslag, bør dette enten skje med grunnlag i den særskilte bestemmelsen for lengeværende (forskriftens § 8-6) eller ut fra en konkret helhetsvurdering etter bestemmelsen om sterke menneskelige hensyn eller særlig tilknytning til riket i lovens § 38.

Forskriftens § 17-27 om fremgangsmåte ved søknad og vedtaksmyndighet i sak om arbeidstillatelse til asylsøker, bygger på utlendingsforskriften 1990 § 62. Det er foretatt en endring ved at bestemmelsen ikke lenger fastsetter at en midlertidig arbeidstillatelse til asylsøker som har fått avslag i første instans, skal anmerkes i vedkommendes reisedokument. Det vises til at reisedokumentet vanligvis ikke utleveres før det foreligger et endelig vedtak. Tillatelsen skal derfor i stedet anmerkes i asylsøkerbeviset eller på særskilt dokument.

Samarbeid med FNs høykommissær for flyktninger. Oversending og utveksling av opplysninger

Forskriftens §§ 17-30 til 17-33 gjelder oversending av opplysninger til FNs Høykommissær for flyktninger og Schengen-land etter forpliktelsene i Dublin-samarbeidet, og viderefører utlendingsforskriften 1990 §§ 127 a – 127 d. I forskriftens § 17-29 første ledd er det vist til ”...utstedelse av visum av *humanitære grunner*...”, istedenfor ”*nasjonalt visum*” som i utlendingsforskriften 1990 § 127 b, jf. terminologien i lovens § 11.