



DET KONGELEGE
ARBEIDS- OG INKLUDERINGSDEPARTEMENT

Ot.prp. nr. 73

(2005–2006)

Om lov om endringar i utlendingslova (tilvisingar til det departementet som har hovudansvaret for utlendingsforvaltninga, tilvisingar til Dublin-regelverket, gjennomføring av EU si grenseforordning m.m.)

*Tilråding frå Arbeids- og inkluderingsdepartementet av 12. mai 2006,
godkjend i statsråd same dagen.
(Regjeringa Stoltenberg II)*

1 Hovudinnhaldet i proposisjonen

Arbeids- og inkluderingsdepartementet legg med dette fram eit forslag om lov om endringar i lov 24. juni 1988 nr. 64 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingslova).

Forslaget til lovendringar inneber for det første at tilvisinga til Kommunal- og regionaldepartementet i utlendingslova § 38a fjerde ledd og § 38b første og andre ledd blir erstatta med ei tilvising til «det departementet som har hovedansvaret for utlendingsforvaltningen». Dette lovforslaget inneber ingen innhaldsmessige endringar i utlendingslova.

Det blir vidare føreslått at føresegna som utgjorde femte ledd i utlendingslova § 42 fram til endringslova av 10. juni 2005 nr. 50 blei sett i kraft, blir nytt sjettede ledd i § 42. Dette leddet blei ved ein inkurie oppheva i samband med den nemnde lovendringa. For samtidig å tydeleggjere innhaldet i føresegna, blir det føreslått ei presisering i ordlyden.

Utlendingslova §§ 17, 34a, 37 og 37e viser i dag til «samarbeidet i henhold til avtale mellom Norge, Island og Det europeiske fellesskap om kriterier og mekanismer for å avgjøre hvilken stat som er

ansvarlig for behandlingen av en asylsøknad som fremlegges i Norge, Island eller en medlemsstat»/«i henhold til avtale mellom Norge, Island og Det europeiske fellesskap om kriterier og mekanismer for å avgjøre hvilken stat som er ansvarlig for behandlingen av en asylsøknad som fremlegges i Norge, Island eller en medlemsstat». Det blir i proposisjonen her føreslått at desse tilvisingane blir erstatta med tilvisingar til «samarbeidet i henhold til avtalene mellom Norge, Island og Det europeiske fellesskap og mellom Norge, Island og Sveits om kriterier og mekanismer for å avgjøre hvilken stat som er ansvarlig for behandlingen av en asylsøknad som fremlegges i Norge, Island, Sveits eller en medlemsstat»/«i henhold til avtalene mellom Norge, Island og Det europeiske fellesskap og mellom Norge, Island og Sveits om kriterier og mekanismer for å avgjøre hvilken stat som er ansvarlig for behandlingen av en asylsøknad som fremlegges i Norge, Island, Sveits eller en medlemsstat».

Til sist føreslår departementet ei endring i utlendingslova § 27, som gjeld bortvising i samband med innreise i riket. Endringa går ut på å opne for å kunne bortvise ein utlending når det er nødvendig av omsyn til folkehelsa, jf. utkastet til

Om lov om endringer i utlendingslova (tilvisingar til det departementet som har hovudansvaret for utlendingsforvaltninga, tilvisingar til Dublin-regelverket, gjennomføring av EU si grenseforordning m.m.)

§ 27 første ledd bokstav j. Bakgrunnen for den føreslåtte endringa er at Rådet i EU i februar 2006 vedtok ei forordning om grensekontroll. Denne forordninga er føresett gjennomført i norsk rett.

2 Tilvisingar til det departementet som har hovudansvaret for utlendingsforvaltninga m.m.

2.1 Endringer i utlendingslova § 38a og § 38b

2.1.1 Bakgrunn

Bakgrunnen for lovforslaget er at Arbeids- og inkluderingsdepartementet frå 1. januar 2006 overtok det myndet som tidlegare låg til Kommunal- og regionaldepartementet etter utlendingslova.

Utlendingslova § 38a gir i dag Kommunal- og regionaldepartementet, i tillegg til Utanriksdepartementet, Norges Juristforbund og humanitære organisasjonar, mynde til å fremje forslag i samband med oppnemning av nemndmedlemmer i Utlendingsnemnda, jf. § 38a fjerde ledd. Det blir vidare slått fast i § 38b første ledd at ved nemndmøte skal det eine av to nemndmedlemmer trekkjast ut blant dei som er oppnemnde etter forslag frå m.a. Kommunal- og regionaldepartementet. Ved stornemnd skal to av fire nemndmedlemmer trekkjast ut blant dei som er oppnemnde etter forslag frå m.a. Kommunal- og regionaldepartementet, jf. § 38b andre ledd.

2.1.2 Departementet sine forslag og vurderingar

Departementet føreslår at «Kommunal- og regionaldepartementet» i § 38a fjerde ledd og § 38b første og andre ledd blir erstatta med «det departementet som har hovedansvaret for utlendingsforvaltninga».

Departementet vurderer det slik at det er tenleg at ein bruker den nøytrale nemninga «det departementet som har hovedansvaret for utlendingsforvaltninga» og ikkje «Arbeids- og inkluderingsdepartementet». På denne måten kan ein unngå at lova igjen må endrast ved ei eventuell seinare overføring av mynde etter lova frå eitt departement til eit anna. Forslaget har ikkje vore på høyring fordi departementet fann at alminneleg høyring openbert ikkje var nødvendig, jf. utgreiingsinstruksen pkt. 5.4.

2.2 Endring i utlendingslova § 42

2.2.1 Bakgrunn

Stortinget vedtok 26. april 2005 lov om endringer i utlendingsloven (styringsforhold på utlendingsfeltet), jf. Ot.prp. nr. 31 (2004-2005) og Innst. O. nr. 68 (2004-2005). Bakgrunnen for lovendringane var St.meld. nr. 21 (2003-2004) Styringsforhold på utlendingsfeltet, der regjeringa drøfta ulike tiltak for å få betre samsvar mellom politiske mål og prioriteringar og praksis i utlendingssaker. Lovvedtaket innebar m.a. at utlendingslova § 42 om retts hjelp fekk eit nytt fjerde ledd som slår fast at utlendingen skal ystast fritt rettsråd utan behovsprøving i tilfelle der departementet bringar eit positivt vedtak i Utlendingsdirektoratet inn for Utlendingsnemnda, og fri sakførsel utan behovsprøving i tilfelle der departementet bringar eit positivt vedtak frå Utlendingsnemnda inn for prøving for ein domstol. Etter lovvedtaket skulle dåverande fjerde ledd bli nytt femte ledd. Endringslova blei sanksjonert 10. juni 2005 og blei sett i kraft 9. september 2005.

Ved lovendringa blei det oversett at Stortinget 15. juni 2004 vedtok lov om endringer i utlendingsloven (senking av nedre strafferamme for utvisning og fritt rettsråd i asylsaker), jf. Ot.prp. nr. 51 (2003-2004) og Innst. O. nr. 93 (2003-2004). Endringslova blei sanksjonert 2. juli 2004 og blei sett i kraft 1. januar 2005. På bakgrunn av at departementet ønskte ei omlegging av tilbodet om fritt rettsråd i asylsaker, blei det vedteke eit nytt tredje ledd i § 42 og gjort endringar i § 42 fjerde ledd. Det følgjer m.a. av det nye tredje leddet at asylsøkjjarar ikkje lenger har rett til fritt rettsråd utan behovsprøving i første instans.

Då lovforslaget i Ot.prp. nr. 31 (2004-2005) blei fremja, hadde § 42 berre fire ledd, og det blei derfor berre fremja forslag om at dåverande fjerde ledd skulle bli nytt femte ledd. Men før endringslova blei vedteken av Stortinget, var endringslova av 2. juli 2004 blitt sett i kraft, og det innebar at føresegna hadde fått totalt fem ledd. Dette var ein ikkje merkksam på ved lovvedtaket av 26. april 2005, og det dåverande femte ledd blei dermed ved ein inkurie oppheva.

2.2.2 Departementet sine forslag og vurderingar

Departementet meiner at feilen bør rettast opp så raskt som råd, ved at det blir vedteke at føresegna som utgjorde femte ledd før lovvedtaket av 26. april 2005, blir nytt sjette ledd. For å tydeleggjere innhaldet i føresegna er det likevel ønskjeleg å endre ordlyden. Tidlegare femte ledd lydde:

Om lov om endringar i utlendingslova (tilvisingar til det departementet som har hovudansvaret for utlendingsforvaltninga, tilvisingar til Dublin-regelverket, gjennomføring av EU si grenseforordning m.m.)

«I de tilfelle det er ytet fri sakførsel og fritt rettsråd uten behovsprøving, kan det offentlige utgifter i forbindelse med rettshjelpen kreves helt eller delvis erstattet dersom utlendingen har økonomisk evne til det. Nærmere bestemmelser om dette kan fastsettes ved forskrift etter loven her eller i medhold av lov 13. juni 1980 nr. 35 om fri rettshjelp.»

Føresegna blei opphavleg teken inn av justiskomiteen under behandlinga av Ot.prp. nr. 46 (1986-1987) Om lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingslova), jf. Innst. O. nr. 92 (1987-88) s. 20. Det går her fram at siktemålet var å gi det offentlege eit høve til å «kreve tilbake utgifter til rettshjelp når fri sakførsel eller fritt rettsråd i første omgang er gitt uten behovsprøving», ettersom «det er rimelig at utlendinger som har økonomisk evne til det, selv dekker sine advokatutgifter». Den føreslåtte formuleringa i § 42 nytt sjettede ledd gir klarare uttrykk for dette. Forslaget inneber inga realitetsendring i forhold til formuleringa i tidlegare femte ledd.

Formuleringa i tidlegare femte ledd om at nærmare føresegner kan fastsetjast i medhald av lov 13. juni 1980 nr. 35 om fri rettshjelp, blir føreslått strøken. Det er ikkje nødvendig å seie noko i utlendingslova om at departementet har heimel til å gi forskrifter etter ei anna lov. Forslaget har ikkje vore på høyring fordi departementet fann at alminneleg høyring openbert ikkje var nødvendig, jf. utgreiingsinstruksen pkt. 5.4.

2.3 Økonomiske og administrative konsekvensar

Forslaga til endring i utlendingslova § 38a fjerde ledd, § 38b første og andre ledd og § 42 reknar ein ikkje med får nemnande økonomiske eller administrative konsekvensar.

2.4 Merknader til dei einskilde føresegnene i lovforslaget

Til § 38a fjerde ledd:

Sjå dei generelle merknadene under punkt 2.1.2.

Til § 38b første og andre ledd:

Sjå dei generelle merknadene under punkt 2.1.2.

Til § 42 sjettede ledd:

Føresegna som før lovendringa av 10. juni 2005 utgjorde § 42 femte ledd, og som det blir føreslått blir nytt sjettede ledd, slår fast at dersom utlendingen har økonomisk evne til å dekkje utgifter til fri sakførsel og fritt rettsråd, kan det offentlege krevje beløpet heilt eller delvis tilbakebetalt. Den føreslåtte omformuleringa av føresegna inneber ikkje

noka realitetsendring. Departementet viser elles til dei generelle merknadene under punkt 2.2.2.

3 Tilvisingar til Dublin-regelverket

3.1 Bakgrunn

Noreg gjorde den 19. januar 2001 ein avtale med Island og Det europeiske fellesskap om kriterium og mekanismar for å avgjere kva stat som er ansvarleg for behandlinga av ein asylsøknad som blir lagd fram i Noreg, Island eller ein medlemsstat (avtale om tilknytning til Dublin-regelverket). Avtalen omfattar Dublin-konvensjonen og to avgjerder i «artikkel 18-komiteen», som er vedtaksorganet etter Dublin-konvensjonen. Avtalen knyter også Noreg og Island til rådsforordning (EF) nr. 2725/2000 om oppretting av Eurodac for samanlikning av fingeravtrykk med tanke på ei effektiv gjennomføring av Dublin-konvensjonen (Eurodac-forordninga). Vidare gjer avtalen det mogleg med norsk og islandsk tilknytning til både noverande og framtidige vedtak på dette området.

Dublin-samarbeidet mellom Noreg, Island og EU blei operativt for Noreg sin del den 1. april 2001. Forordning (EF) nr. 343/2003 om fastsetjing av kriterium og mekanismar for å avgjere kva medlemsstat som er ansvarleg for behandlinga av ein asylsøknad som blir lagd fram i ein medlemsstat av ein borgar av eit tredjeland (Dublin II-forordninga), blei vedteken i Rådet i EU 18. februar 2003. Forordninga erstattar Dublin-konvensjonen. Stortinget gav den 17. juni 2003 sitt samtykke til ei endring i Noreg sin avtale om tilknytning til Dublin-regelverket, ved at Dublin II-forordninga blei innlemma i avtalen. Forordninga regulerer kva stat som er ansvarleg for å behandle ein asylsøknad som blir lagd fram i ein EU-medlemsstat, Noreg eller Island. Forordninga inneheld berre prosessuelle reglar om kven som skal behandle søknaden, og regulerer ikkje realitetsbehandlinga av søknadene. Ein viser til St.prp. nr. 57 (2002-2003) for ein gjennomgang av føresegnene i Dublin II-forordninga.

EU og Sveits underteikna 26. oktober 2004 to avtalar som knyter Sveits til samarbeidet om Schengen- og Dublin-regelverket. Noreg og Island var observatørar under avtaleforhandlingane. EU sitt forhandlingsmandat tilbød Sveits tilknytingsavtalar på Schengen- og Dublin-området som var i samsvar med EU sine avtalar med Noreg og Island. Med nokre avgrensa unntak blei sluttresultatet lik dei avtalane Noreg og Island har med EU.

For at Schengen- og Dublin-regelverket skal kunne brukast i forholdet mellom Noreg/Island og Sveits, har desse landa framforhandla ein tre-

Om lov om endringar i utlendingslova (tilvisingar til det departementet som har hovudansvaret for utlendingsforvaltninga, tilvisingar til Dublin-regelverket, gjennomføring av EU si grenseforordning m.m.)

partsavtale som blei undertekna den 17. desember 2004. Dei materielle føresegnene i denne avtalen viser til at innhaldet i dei parallelle avtalane som dei tre landa har med EU, også skal gjelde desse tre landa imellom, i den grad desse reglane er identiske. I St.prp. nr. 60 (2005-2006) blir det fremja forslag om samtykke til å inngå denne trepartsavtalen.

Sveits gjennomførte ei folkeavrøysting om Schengen- og Dublin-avtalen 5. juni 2005, og resultatet blei eit ja-fleirtal. Føresetnadene på sveitsisk side for at Schengen- og Dublin-avtalen med EU skal kunne setjast i kraft, blir no rekna som oppfylte. Sju EU-medlemsland må innhente samtykke frå sine parlament før avtalen mellom EU og Sveits formelt kan setjast i kraft. Ein reknar med at det vil skje våren 2006. I mellomtida deltek Sveits i Schengen- og Dublin-samarbeidet basert på vedtak om mellombels praktisering. Slik mellombels praktisering gjeld ikkje i forhold til Noreg.

Etter trepartsavtalen skal partane melde frå til kvarandre skriftleg når dei internrettslege føresetnadene for ikraftsetjing av avtalen er oppfylte. Gjennomføring av føresegnene i avtalen om samarbeid om Dublin-regelverket krev visse endringar i utlendingsregelverket. Bakgrunnen for at det ikkje er nødvendig med endringar på grunn av at Sveits har slutta seg til Schengen-regelverket, er dei tilvisingsteknikkane som er nytta i lov og forskrift. Når det gjeld Dublin-regelverket, er det vist til Noreg sin tilknytingsavtale med Island og Det europeiske fellesskap, medan det for Schengen-regelverket er gjort generelle tilvisingar til Schengen-samarbeidet osv.

Elles kan det nemnast at Noreg i 2005 framforhandla ein bilateral avtale med Sveits om tilbaketaking av personar utan lovleg opphald. Denne avtalen har vore aktuell i svært få saker. Avtalen dekkjer eit litt anna område enn Dublin-regelverket.

3.2 Høyringa

Forslag om endringar i utlendingslova og utlendingsforskrifta blei sendt på høyring 14. februar 2006 til desse høyringsinstansane:

Departementa
Utlendingsdirektoratet
Utlendingsnemnda
Politidirektoratet
Riksadvokaten
Regjeringsadvokaten
Politiets tryggingsteneste
Datatilsynet

Stortinget sin ombodsmann for forvaltninga
Kontaktutvalet mellom innvandrарar og styresmaktene
Senter mot etnisk diskriminering
OMOD
UNHCR, Stockholm
Flyktningrådet
NOAS
Amnesty International Norge
Redd Barna
Antirasistisk senter
Norsk Folkehjelp
Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner
Kyrkjerådet
Biskopane
Samarbeidsrådet for trus- og livssynssamfunn
Den norske advokatforening
Norges Juristforbund
Den norsk dommerforening
Politiembetsmennesenes Landsforening
Politiets Fellesforbund
Norges lensmannslag
Barneombodet
Likestillingsombodet
Juridisk rådgivning for kvinner
Kontoret for fri rettshjelp
Juss-Buss, Innvandrерgruppa
Jussformidlingen
Selvhjelp for innvandrere og flyktningar
Rettspolitisk forening
MiRA-Senteret
Innvandrerne Landsorganisasjon
Landsorganisasjonen i Norge
Utdanningsgruppenes Hovedorganisasjon
Arbeidsgiverforeningen NAVO
Fagforbundet
Næringslivets Hovedorganisasjon
Norges Rederiforbund
Utenlandsforum
Det norske Arbeidarparti
Kristeleg Folkeparti
Sosialistisk Venstreparti
Framstegspartiet
Høgres hovudorganisasjon
Senterpartiets hovudorganisasjon
Venstre
Kystpartiet
HSH (Handels- og servicenæringens hovedorganisasjon)
Landbrukets arbeidsgiverforening
Akademikerne
YS (Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund)
Kommunenes Sentralforbund
Fagleg forum for kommunalt flyktningarbeid

Om lov om endringer i utlendingslova (tilvisingar til det departementet som har hovudansvaret for utlendingsforvaltninga, tilvisingar til Dublin-regelverket, gjennomføring av EU si grenseforordning m.m.)

Ressurssenter for pakistanske barn
Norges Ingeniørorganisasjon
Senter for menneskerettigheter

Frist for innspel var 28. februar 2006. I alt 14 høyringsinstansar svarte på høyringsbrevet. Datatilsynet og Utlendingsdirektoratet hadde merknader til realiteten i forslaget. Norges Rederiforbund, Politets tryggingsteneste, Likestillings- og diskrimineringsombodet, Innovasjon Norge, Kommunal- og regionaldepartementet, Barneombodet, Politidirektoratet, Handels- og servicenæringens hovedorganisasjon og Advokatforeningen svarte at dei ikkje hadde merknader. Arbeidsgiverforeningen NAVO, LO og Riksadvokaten opplyste at dei lét vere å gi høyringssvar.

Det blir gjort greie for innhaldet i høyringsfråsegnene i samband med omtalen av lovforslaga.

3.3 Gjeldande rett

Tilvisingar til samarbeidet som følgjer av avtalen mellom Noreg, Island og Det europeiske fellesskap om kriterium og mekanismar for å avgjere kva stat som er ansvarleg for å behandle ein asylsøknad som blir lagd fram i Noreg, Island eller ein medlemsstat, finst i dag i §§ 17 første ledd bokstav e, 34 a første ledd, 37 femte ledd og 37 e første ledd i utlendingslova.

§ 17 første ledd bokstav e lyder no:

«e) kan kreves mottatt av et annet land som deltar i samarbeidet i henhold til avtale mellom Norge, Island og Det europeiske fellesskap om kriterier og mekanismer for å avgjøre hvilken stat som er ansvarlig for behandlingen av en asylsøknad som fremlegges i Norge, Island eller en medlemsstat.»

§ 34 a første ledd lyder no:

«I den utstrekning Norge er forpliktet til det som deltaker i Schengensamarbeidet og samarbeidet i henhold til avtale mellom Norge, Island og Det europeiske fellesskap om kriterier og mekanismer for å avgjøre hvilken stat som er ansvarlig for behandlingen av en asylsøknad som fremlegges i Norge, Island eller en medlemsstat, kan utlendingsmyndighetene uten hinder av taushetsplikt oversende opplysninger om enkeltpersoner til myndighetene i land som deltar i slikt samarbeid, som ledd i eller til bruk ved behandling av sak om visum, asyl, bortvisning, utvisning eller oppholdstillatelse. Med oppholdstillatelse menes i denne paragrafen tillatelse av en hvilken som helst

art som er utstedt av et land som deltar i Schengensamarbeidet og som gir rett til opphold på dets territorium. Midlertidig tillatelse til opphold med sikte på behandling av en søknad om asyl eller oppholdstillatelse omfattes likevel ikke.»

§ 37 femte ledd lyder no:

«For behandling av fingeravtrykk i henhold til avtale mellom Norge, Island og Det europeiske fellesskap om kriterier og mekanismer for å avgjøre hvilken stat som er ansvarlig for behandlingen av en asylsøknad som fremlegges i Norge, Island eller en medlemsstat, gjelder reglene i § 37 e.»

§ 37 e første ledd lyder no:

«Som ledd i samarbeidet i henhold til avtale mellom Norge, Island og Det europeiske fellesskap om kriterier og mekanismer for å avgjøre hvilken stat som er ansvarlig for behandlingen av en asylsøknad som fremlegges i Norge, Island eller en medlemsstat, kan fingeravtrykk tas av utlending som har fylt 14 år og som

- a) søker asyl,
- b) uten å bli bortvist, blir anholdt i forbindelse med ulovlig passering av en ytre Schengen-grense, eller
- c) oppholder seg ulovlig i riket.»

3.4 Forslaget i høyringsbrevet

I høyringsbrevet av 14. februar 2006 blei det peika på at tilvisinga til Noreg sin tilknytingsavtale i utlendingslova §§ 17 første ledd bokstav e, 34 a første ledd, 37 femte ledd og 37 e første ledd ikkje omfattar Sveits, sidan Sveits ikkje er part i denne avtalen. For å sikre at Dublin-regelverket kan brukast i forholdet mellom Noreg og Sveits, må dei nemnde føresegnene endrast. Departementet føreslår i høyringsbrevet å erstatte den noverande tilvisinga med ei ny formulering, «[samarbeidet] om anvendelsen av Dublin-regelverket», og éin stad berre til «Dublin-regelverket». Tilsvarande endringar er føreslått for utlendingsforskrifta §§ 21 fjerde ledd bokstav c, 55 første ledd og 129 femte ledd.

3.5 Synspunkt frå høyringsinstansane

Utlendingsdirektoratet uttaler:

«De foreslåtte endringene kan av Utlendingsdirektoratet ikke sees å ha konsekvenser utover den tilsiktede, som er å åpne for at også nye parter som ikke er medlemmer av EU kan bli part med Norge i Dublin-regelverket.»

Om lov om endringar i utlendingslova (tilvisingar til det departementet som har hovudansvaret for utlendingsforvaltninga, tilvisingar til Dublin-regelverket, gjennomføring av EU si grenseforordning m.m.)

Når det gjeld økonomiske og administrative konsekvensar, har den same høyringsinstansen denne merknaden:

«Direktoratet vil imidlertid bemerke at Sveits' inntreden i Dublin-samarbeidet høyst sannsynlig vil ha større praktisk betydning enn den allerede eksisterende bilaterale avtalen på utlendingsfeltet ved at denne ikke omfatter asylsøkere. Utlendingsdirektoratet benytter vidare anledningen til å påpeke at denne avtalen i praksis viser seg anvendbar i et forsvinnende lite antall tilfeller. Det kan nok også trekkes i tvil hvorvidt politidistriktene, som i første rekke må forholde seg til denne avtalen, er kjent med dens eksistens og innhold.

Utlendingsdirektoratet slutter seg allikevel til konklusjonen om at de foreslåtte endringene antas ikke å ville medføre nevneverdige økonomiske eller administrative konsekvenser.

På denne bakgrunn kan Utlendingsdirektoratet slutte seg til de foreslåtte endringene.»

Datatilsynet peikar på at den tida som blei stilt til rådvelde for høyringsinstansen, var svært knapp, og at forslaget derfor ikkje er blitt underlagt nokon grundig gjennomgang. Vidare heiter det:

«Det påpekes likevel at tilsynet etter en rask gjennomgang av notatet, ikke kan se at endringen innebærer noen store personvernmessige konsekvenser.»

3.6 Departementet sine vurderingar

Departementet merkar seg at ingen av høyringsinstansane har hatt innvendingar mot forslaga om endringar i utlendingslova og utlendingsforskrifta. Departementet vil likevel gå inn for ein litt annan ordlyd enn i forslaget i høyringsbrevet. Departementet vurderer det slik at ein i føresegnene bør vise til dei konkrete avtalane for å få ei meir presis tilvising.

I det gjeldande regelverket viser ein til Noreg sin tilknytingsavtale. Den gjeldande tilvisinga til tilknytingsavtalen, og ikkje til det materielle regelverket, opnar allereie for at det materielle regelverket kan endrast, og for at det kan kome fleire partar på EU-sida. Tilvisinga opnar derimot ikkje for at Sveits kan knyte seg til samarbeidet. Forslaget til ny formulering må derfor i tillegg til dei endringar i regelverk og partsforhold som den gjeldande tilvisinga dekkjer, omfatte Sveits. Den foreslåtte tilvisinga dekkjer dette behovet.

Med dei foreslåtte tilvisingane er det derfor meint samarbeidet i samsvar med avtalen mellom Noreg, Island og Det europeiske fellesskap om kriterium og mekanismar for å avgjere kva stat som er

ansvarleg for å behandle ein asylsøknad som blir lagd fram i Noreg, Island eller ein medlemsstat (avtale om tilknytning til Dublin-regelverket/tilknytingsavtalen), og samarbeidet i samsvar med avtalen mellom det sveitsiske eidsforbund, republikken Island og kongeriket Noreg (trepartsavtalen), med unntak av føresegnene som berre omhandlar gjennomføringa, bruken og vidareutviklinga av Schengen-regelverket, når denne avtalen er sett i kraft.

Av tilknytingsavtalen og trepartsavtalen vil det til einkvar tid gå fram kva for eit tilhøyrande regelverk partane samarbeider om og nyttar seg imellom. Som nemnd under punkt 3.1 samtykte Stortinget den 17. juni 2003 i ei endring i Noregs avtale om tilknytning til Dublin-regelverket, ved at Dublin II-forordninga blei innlemma i avtalen. Likeins kan endringar skje i framtida.

Forslaget til endringar vil innebære at det vil kunne vere nødvendig med lovendringar om andre land i framtida vil knyte seg til samarbeidet. Omsynet til at tilvisingane bør vere så presise at brukarane av lova kan finne fram til dei aktuelle føresegnene har likevel blitt sett på som viktigare frå departementet si side.

Datatilsynet peikar på den korte høyringsfristen. Departementet vil i denne samanhengen gjere merksam på at avtalen mellom EU og Sveits ikkje kan setjast i kraft før avtalen mellom Noreg, Island og Sveits blir sett i kraft. Det er derfor nødvendig at Noreg inngår avtalen samtidig med at EU-landa gjennomfører sine konstitusjonelle prosedyrar. Forslag til dei nødvendige endringane i utlendingslova må derfor fremjast for Stortinget slik at Stortinget kan ta stilling til forslaga våren 2006. Dette er bakgrunnen for at det har vore nødvendig å setje ein svært kort høyringsfrist i saka.

Når det gjeld merknaden frå Utlendingsdirektoratet om dei økonomiske og administrative konsekvensane, visast det til punkt 3.7 nedanfor.

3.7 Økonomiske og administrative konsekvensar

Ein reknar ikkje med at forslaga får nemnande økonomiske eller administrative konsekvensar. Ein reknar ikkje med at det at Sveits blir knytt til Dublin-regelverket, fører til nemnande endringar i forhold til situasjonen i dag. Som nemnt har Noreg i dag ein bilateral avtale med Sveits. Det er i dag svært få saker som involverer Sveits på bakgrunn av den gjeldande avtalen. Utlendingsdirektoratet skriv at det at Sveits sluttar seg til Dublin-samarbeidet, truleg vil få større praktisk tyding enn den gjel-

Om lov om endringer i utlendingslova (tilvisingar til det departementet som har hovudansvaret for utlendingsforvaltninga, tilvisingar til Dublin-regelverket, gjennomføring av EU si grenseforordning m.m.)

dande avtalen. Direktoratet sluttar seg likevel til den konklusjonen departementet trekkjer.

Departementet vil i samband med dette gi uttrykk for at erfaringane frå avtalen med Sveits ikkje er direkte overførbare, slik Utlendingsdirektoratet peikar på. Departementet reknar likevel med at det at Sveits sluttar seg til samarbeidet, ikkje vil føre med seg nemnande økonomiske eller administrative konsekvensar.

3.8 Merknader til dei einskilde føresegnene i lovforslaget

Til § 17 første ledd bokstav e:

Sjå dei generelle merknadene under punkt 3.6.

Til § 34 a første ledd første punktum:

Sjå dei generelle merknadene under punkt 3.6.

Til § 37 femte ledd:

Sjå dei generelle merknadene under punkt 3.6.

Til § 37 e første ledd:

Sjå dei generelle merknadene under punkt 3.6.

4 Gjennomføring av EU si grenseforordning

4.1 Bakgrunn

Rådet i EU vedtok 21. februar 2006 forordning (EF) nr. 562/2006 om innføring av fellesskapsreglar som regulerer ferdsel av personar over grenser (Schengen grensereglar), heretter kalla grenseforordninga. Til no har reglane i EU/Schengen om grensekontroll i hovudsak følgd føresegnene i Schengen-konvensjonen med tilhøyrande vedtak/avgjersler, inkludert Fellehandboka om grensekontroll. Grenseforordninga erstattar og vidareutviklar visse føresegner i Schengen-konvensjonen, og ho erstattar dessutan heile Fellehandboka. Med den nyleg vedtekne grenseforordninga vil no regelverket om passering av indre og ytre grenser vere vedteke i tråd med den sokalla medavgjerdsprosedyren i EU, noko som mellom anna inneber at Europaparlamentet deltek. Det følgjer av grenseforordninga at ho blir sett i kraft 13. oktober 2006.

Gjennom avtale av 18. mai 1999 mellom EU og Noreg og Island om tilknytning til gjennomføringa, praktiseringa og vidareutviklinga av Schengen-regelverket (tilknytingsavtalen) deltek Noreg i utviklinga av nytt EU-regelverk som er Schengen-

relevant. Etter tilknytingsavtalen artikkel 8 nr. 2 bokstav a skal Rådet i EU melde frå til Noreg om vedtak om nye rettsakter som inneber ei vidareutvikling av Schengen-regelverket. Noreg skal så på sjølvstendig grunnlag og innan 30 dagar etter vedtaket i Rådet avgjere om innhaldet i rettsakta skal godtakast frå norsk side og innarbeidast i norsk rett.

Noreg har gitt melding til EU om at ein godtek grenseforordninga. I samsvar med Grunnlova § 26 andre ledd og tilknytingsavtalen artikkel 8 nr. 2 bokstav c er det ved meldinga til EU teke atterhald om samtykke frå Stortinget. I St.prp. nr. 59 (2005-2006) blir det fremja forslag om samtykke til godtaking av grenseforordninga. I proposisjonen her blir det fremja forslag om nødvendig lovendring.

Gjennomføring av grenseforordninga vil krevje endring i utlendingslova § 27. Det følgjer av tilknytingsavtalen artikkel 8 nr. 2 bokstav c at Noreg har ein frist på seks månader til å gjennomføre lovendringa. For å sikre eit einskapleg regelverk på felles Schengen-yttergrenser følgjer det av Schengenforpliktingane at Noreg skal prøve å praktisere forordninga frå same tidspunkt som ho blir sett i kraft i EU. I dette tilfellet ser det ut til å vere samanfall mellom dei to tidspunkta – oktober 2006.

4.2 Høyringa

Arbeids- og inkluderingsdepartementet sende 27. januar 2006 på høyring eit forslag om å endre utlendingslova som følge av implementering av EU si grenseforordning. Høyringsfristen blei sett til 17. februar same året, for å sikre at Stortinget skulle få behandla saka innan dei fristane som følgjer av dei forpliktingane Noreg har etter Schengen-avtalen, jf. punkt 4.1. Høyringsbrevet blei sendt til desse høyringsinstansane:

Departementa
Utlendingsdirektoratet
Utlendingsnemnda
Politidirektoratet
Riksadvokaten
Regjeringsadvokaten
Politiets tryggingsteneste
Datatilsynet
Stortinget sin ombodsmann for forvaltninga
Kontaktutvalet mellom innvandrarak og styresmaktene
Senter mot etnisk diskriminering
OMOD
UNHCR, Stockholm

Om lov om endringer i utlendingslova (tilvisingar til det departementet som har hovudansvaret for utlendingsforvaltninga, tilvisingar til Dublin-regelverket, gjennomføring av EU si grenseforordning m.m.)

Flyktningrådet
 NOAS
 Amnesty International Norge
 Redd Barna
 Antirasistisk senter
 Norsk Folkehjelp
 Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner
 Kyrkjerådet
 Biskopane
 Samarbeidsrådet for trus- og livssynssamfunn
 Den norske advokatforening
 Norges Juristforbund
 Den norsk dommerforening
 Politiembetsmennesenes Landsforening
 Politiets Fellesforbund
 Norges lensmannslag
 Barneombodet
 Likestillingsombodet
 Juridisk rådgivning for kvinner
 Kontoret for fri rettshjelp
 Juss-Buss, Innvandrergruppa
 Jussformidlingen
 Selvhjelp for innvandrere og flyktninger
 Rettspolitisk forening
 MiRA-Senteret
 Innvandrernes Landsorganisasjon
 Landsorganisasjonen i Norge
 Utdanningsgruppenes Hovedorganisasjon
 Arbeidsgiverforeningen NAVO
 Fagforbundet
 Næringslivets Hovedorganisasjon
 Norges Rederiforbund
 Utenlandsforum
 Det norske Arbeidarparti
 Kristeleg Folkeparti
 Sosialistisk Venstreparti
 Framstegspartiet
 Høgres hovudorganisasjon
 Senterpartiets hovudorganisasjon
 Venstre
 Kystpartiet
 HSH (Handels- og servicenæringens hovedorganisasjon)
 Landbrukets arbeidsgiverforening
 Akademikerne
 YS (Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund)
 Kommunenes Sentralforbund
 Faglig forum for kommunalt flyktningarbeid
 Ressurssenter for pakistanske barn
 Norges Ingeniørorganisasjon
 Senter for menneskerettigheter

Dei instansane som har kome med merknader til realiteten i forslaget, er:

Helse- og omsorgsdepartementet
 MiRA-Senteret
 Politidirektoratet
 Utlendingsdirektoratet

Desse instansane uttalte at dei ikkje hadde merknader til forslaget i høyringsbrevet:
 Antirasistisk Senter
 Barne- og likestillingsdepartementet
 Barneombodet
 Fornyings- og administrasjonsdepartementet
 Justis- og politidepartementet
 Kommunal- og regionaldepartementet
 Kunnskapsdepartementet
 Landbruks- og matdepartementet
 Miljøverndepartementet
 Rederiforbundet
 Politiets tryggingsteneste
 Samferdselsdepartementet
 Utanriksdepartementet

Arbeidsgiverforeningen NAVO, Landsorganisasjonen i Norge og Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund opplyser at dei lét vere å gi høyringssvar. Datatilsynet skriv at dei ikkje kan gi eit tilsvar på den tida som er stilt til rådvelde.

Det blir gjort greie for innhaldet i høyringsfråsegnene i samband med omtalen av lovforslaget.

4.3 Gjeldande rett

Bortvising er eit forvaltningsvedtak som inneber at den vedtaket rettar seg mot, må forlate Noreg. I motsetnad til vedtak om utvising, er eit vedtak om bortvising ikkje noko hinder i forhold til ny innreise, så lenge innreisevilkåra elles er oppfylte.

Utlendingslova § 27 gir høve til å vise bort ein utlending som ikkje er omfatta av EØS-avtalen eller EFTA-konvensjonen, når dette skjer i samband med innreise til riket og i opptil sju dagar etter innreise. I første ledd bokstav a til j er det gitt ei uttømmende oppramsing av vilkår som må vere til stades for å kunne bortvise nokon etter føresegna. Det går vidare fram at når ein slik bortvisingsgrunn ligg føre, *kan* det gjerast vedtak om bortvising. Paragraf 27 første ledd lyder slik:

«Ved innreise eller innen sju dagar etter innreise i riket kan det treffes vedtak om å bortvise utlending

- a) som ikke viser gyldig pass eller annet godkjent reisedokument eller visum når dette er nødvendig,
- b) som er utvist fra riket eller fra annet nordisk land med innreiseforbud som ennå gjelder,

Om lov om endringer i utlendingslova (tilvisingar til det departementet som har hovudansvaret for utlendingsforvaltninga, tilvisingar til Dublin-regelverket, gjennomføring av EU si grenseforordning m.m.)

- og utlendingen ikke har fått adgang til riket etter søknad,
- c) som mangler slik tillatelse som er nødvendig etter kapittel 2 eller ikke kan sannsynliggjøre det oppgitte formålet med oppholdet,
 - d) som ikke kan sannsynliggjøre å ha eller være sikret tilstrekkelige midler til opphold i riket og til hjemreise,
 - e) som er straffet som nevnt i § 29 første ledd bokstav b eller c, eller når andre omstendigheter gir særlig grunn til å frykte at utlendingen her i riket eller i annet nordisk land vil begå straffbar handling som kan føre til fengselsstraff i mer enn tre måneder,
 - f) i samsvar med reglene i den nordiske passkontrolloverenskomsten artikkel 6, når det er sannsynlig at utlendingen vil reise inn i 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 vedkomende land,
 - g) som ifølge kompetent helsepersonell åpenbart lider av alvorlige psykiske forstyrrelser,
 - h) som ikke har dekket utgifter som er blitt påført det offentlige i forbindelse med at utlendingen tidligere er ført ut av riket, jfr. § 46 første ledd,
 - i) som er innmeldt i Schengen informasjonssystem (SIS) med henblikk på ikke å tillate innreise,
 - j) når det er nødvendig av hensyn til Norges eller annet Schengen-lands nasjonale sikkerhet, offentlige orden eller internasjonale forbindelser.»

Som vist ovanfor har ein i dag ein snever heimel for å bortvise ein utlending av helsegrunnar, jf. § 27 første ledd bokstav g. Vilåret for bortvising er at utlendingen «åpenbart lider av alvorlige psykiske forstyrrelser». Det er her ein føresetnad at kompetent helsepersonell blir trekt inn i saka for å avgjere om dette er tilfellet. Ein kan ikkje bortvise nokon på grunn av somatisk sjukdom etter dette alternativet.

Paragraf 27 første ledd bokstav j i lova gir høve til bortvising «når det er nødvendig av hensyn til Norges eller annet Schengen-lands nasjonale sikkerhet, offentlige orden eller internasjonale forbindelser». Ei tilsvarande føresegn finst i Schengen-konvensjonen artikkel 5 nr. 1 bokstav e, idet det er eit vilkår for innreise på konvensjonspartane sine territorium at vedkomande utlending «ikke anses å kunne skade konvensjonspartenes offentlige orden, nasjonale sikkerhet eller deres internasjonale forbindelser». Bortvising på grunn av omsynet til «nasjonal sikkerhet» kan til dømes vere aktu-

elt ved mistanke om spionasje eller terroristverksemd. Bortvising på dette grunnlaget skjer i praksis svært sjeldan. Innhaldet i omgrepet «offentlig orden» lèt seg ikkje slå fast generelt, og vil kunne variere med tid, stad og samfunnsforhold. Omgrepet femner vidt, og vil også kunne dekkje nokre av dei forholda som blir omfatta av andre bokstavar i § 27 første ledd, til dømes bokstav e, som gir heimel for bortvising når det er særleg grunn til å frykte at utlendingen kjem til å utføre straffbare handlingar. Omgrepet «internasjonale forbindelser» omfattar forholdet til andre statar og internasjonale organisasjonar.

4.4 EU si grenseforordning

EU si grenseforordning, forordning (EF) nr. 562/2006, er i hovudsak ei kodifisering av det gjeldande Schengen-regelverket om passering av indre og ytre grenser og om overvaking av grensene. Det går fram av punkt 6 i fortalen at grensekontrollen skal mellom anna medverke til å hindre ulovleg innvandring og menneskehandel og hindre alle slags trugsmål mot den indre tryggleiken til medlemsstatane, offentlig orden, folkehelse og internasjonale forpliktingar. Forordninga skal erstatte gjeldande artiklar 2 til 8 i Schengen-konvensjonen og Felleshandboka for grensekontroll med vedlegg. Det har vore eit ønske om å få på plass eit klarare skilje mellom føresegnene i Felleshandboka, som er av juridisk karakter, og føresegnene om praktisk gjennomføring av sjølve grensekontrollen. Føresegner av juridisk forpliktande karakter er no tekne inn i grenseforordninga, medan mange av føresegnene om den praktiske gjennomføringa av grensekontrollen er regulerte i vedlegga til forordninga. Det er dessutan under arbeid ei praktisk handbok for dei organa som står for grensekontrollen.

Artikkel 5 i EU si grenseforordning stiller opp innreisevilkåra for tredjelandsborgarar. Dei same innreisevilkåra som i dag finst i artikkel 5 i Schengen-konvensjonen, blir vidareførte. I tillegg blir det stilt opp eit nytt vilkår i første ledd bokstav e: Utlendingen kan også bortvisast når det er nødvendig av omsyn til folkehelsa («[...] not considered to be a threat to public policy, internal security, *public health* or the international relations of any of the Member States [...]»). Kva som er ein «threat to public health», er definert i artikkel 2 (19) i forordninga:

«[...]«threat to public health» means any disease with epidemic potential as defined by the International Health Regulations of the

Om lov om endringar i utlendingslova (tilvisingar til det departementet som har hovudansvaret for utlendingsforvaltninga, tilvisingar til Dublin-regelverket, gjennomføring av EU si grenseforordning m.m.)

World Health Organisation and other infectious diseases or contagious parasitic diseases if they are subject of protection provisions applying to nationals of the Member States.»

For at dette vilkåret kan seiast å vere til stades, må det anten vere tale om sjukdommar som potensielt kan utvikle seg til epidemiar, slik det er definert av Verdhelseorganisasjonen (WHO) i Det internasjonale helsereglementet (IHR), eller om ein annan infeksjonssjukdom eller smittsam parasittsjukdom dersom det er sett i verk vernetiltak overfor borgarar i medlemsstatane.

Ei hovudårsak til at EU har ønskt å ta inn vilkåret om folkehelsa i regelverket om grensekontroll, er at dette regelverket då blir i samsvar med artikkel 29 i direktiv 2004/38/EF av 29. april 2004 om rett til å ferdest og opphalde seg fritt for EU-/EØS-borgarar og deira familiemedlemmer på medlemsstatane sine område. Siktemålet er å kunne setje i verk dei same restriksjonane overfor tredjelandsborgarar på yttergrensene som dei som kan gjelde på dei indre grensene.

4.5 Forslaget i høyringsbrevet

I høyringsbrevet av 27. januar 2006 går det fram at EU si grenseforordning er ei vidareutvikling av Schengen-regelverket. Etter tilknytingsavtalen skal Noreg på sjølvstendig grunnlag og innan 30 dagar etter vedtaket i EU avgjere om innhaldet i rettsakta skal godtakast frå norsk side og innarbeidd i norsk rett. Det blir vidare vist til at grenseforordninga i hovudsak er ei kodifisering av gjeldande Schengen-regelverk om grensekontroll, som alleie er innarbeidd i norsk utlendingsregelverk. Det er derfor ikkje nødvendig med omfattande endringar.

På bakgrunn av dette føreslår departementet berre *ei* endring i utlendingslova, i § 27 første ledd bokstav j. Endringa inneber at det blir lagt til eit tilsvarende vilkår om bortvising i norsk rett. Departementet meiner at den gjeldande ordlyden ikkje er dekkjande dersom ein vil vise bort ein utlending av omsyn til folkehelsa.

Anna nødvendig implementering vil skje gjennom forskriftsendringar, primært i utlendingsforskrifta kapittel 4 (inn- og utreise), og dessutan gjennom oppdateringar av gjeldande rundskriv.

4.6 Synspunkt frå høyringsinstansane

Helse- og omsorgsdepartementet, MiRA-Senteret, Politidirektoratet (POD) og Utlendingsdirektoratet

(UDI) har kommentert realiteten i lovforslaget. POD og UDI støttar forslaget, MiRA-Senteret går imot forslaget, medan Helse- og omsorgsdepartementet uttrykkjer ein viss skepsis til å ta inn eit nytt vilkår om bortvising som etter deira meining kan tolkast svært vidt.

UDI kommenterer at det som bakgrunn for endringsforslaget i høyringsbrevet mellom anna er vist til direktiv 2004/38/EF av 29. april 2004 om rett til å ferdest og opphalde seg fritt for EU-/EØS-borgarar og deira familiemedlemmer på medlemsstatane sine område, og til Verdhelseorganisasjonen (WHO) sine definisjonar av sjukdommar som kan utvikle seg til epidemiar eller pandemiar. UDI legg derfor til grunn at handhevinga av den føreslåtte lovendringa generelt og i kvar einskild sak vil måtte skje i samråd med nasjonale helsestyresmakter. UDI peikar i denne samanhengen også på at det allereie finst ei parallell føresegn i § 27 første ledd bokstav g. Etter denne føresegna kan ein utlending som «ifølge kompetent helsepersonell åpenbart lider av alvorlige psykiske forstyrrelser», bortvisast. UDI konstaterer vidare at rettstryggleiken til asylsøkjjarar ikkje blir endra som følgje av lovendringsforslaget, ettersom utlendingslova § 27 tredje ledd blir ståande uendra. Til sist uttaler UDI at det er nyttig at det blir gitt ei klar rettleiing om kva ein meiner fell inn under omgrepet, og korleis føresegna skal handhevast, for å lette arbeidet både for grensekontrollorgan og for vedtaksorgan.

POD peikar på at det er politiet som vil få ansvaret med å handheve føresegna. Det er derfor viktig at det blir oppretta gode samarbeidsrutinar mellom politiet og dei kompetente styresmaktene på området som skal vurdere kva som ligg i ein eventuell «fare for folkehelsa».

MiRA-Senteret er svært uroleg for at departementet vil innføre eit nytt bortvisingsgrunnlag. Senteret uttaler:

«Etter MiRA-Senterets syn er det allerede svært vanskelig å få godkjent innreise til landet, og det foreligger allerede flere bortvisningskriterier av utlendinger i loven som vil ivareta nasjonens trygghet, offentlig orden eller offentlige forbindelse for Norge eller andre Schengen-land.»

Slik MiRA-Senteret ser det, vil forslaget føre til ei forsterking av forskjellsbehandlinga mellom borgarar av unionen og tredjelandsborgarar når dei reiser inn i riket. MiRA-Senteret understrekar si uro over at departementet vil innskrenke innreisevilkåra for tredjelandsborgarar på bakgrunn av helsetilstanden deira.

Om lov om endringar i utlendingslova (tilvisingar til det departementet som har hovudansvaret for utlendingsforvaltninga, tilvisingar til Dublin-regelverket, gjennomføring av EU si grenseforordning m.m.)

Helse- og omsorgsdepartementet gir uttrykk for skepsis til forslaget. Departementet uttaler at det «fra et smittevernsynspunkt er vanskelig å se situasjoner hvor Norge har behov for en slik bortvisningsgrunn». Helse- og omsorgsdepartementet viser til at ein ny versjon av Nasjonal beredskapsplan for pandemisk influensa blei fastsett 16. februar 2006:

«I planen omtales bl.a. anbefalte og ikke anbefalte smitteverntiltak ved reiser til og fra Norge. Tiltak mot internasjonal spredning av en pandemi vil bli koordinert av WHO iht Det internasjonale helsereglementet (IHR) som Norge har sluttet seg til. Det betyr at Norge er forpliktet til å følge de anbefalinger WHO gir på smittevernområdet. WHO har per i dag ikke utarbeidet noen liste over sykdommer som potensielt kan utvikle seg til pandemier eller epidemier. Etter Det internasjonale helsereglementet kan Norge (og andre land som har sluttet seg til IHR) når WHO har anbefalt det, nekte smittede personer innreise (IHR artikkel 18). Det arbeides nå med å gjennomføre IHR i norsk rett.»

Helse- og omsorgsdepartementet peikar vidare på at WHO rår ifrå visse nærmare presiserte tiltak (til dømes karantene og stenging av grensene) i samband med ein influensapandemi.

Dersom forslaget blir vedteke, føreslår Helse- og omsorgsdepartementet at det bør visast til relevante føresegnar i Det internasjonale helsereglementet (IHR (2005)).

4.7 Departementet sine vurderingar

I samsvar med forslaget i høyringsbrevet vil departementet føreslå ei endring i utlendingslova § 27 første ledd bokstav j, slik at det blir høve til å bortvise ein utlending ved innreise når det er nødvendig av omsyn til folkehelsa. Etter departementet si vurdering gir ikkje ordlyden i gjeldande § 27 heimel for å bortvise nokon på slikt grunnlag.

Bakgrunnen for forslaget er dei forpliktingane Noreg har etter Schengen-avtalen. Som nemnt i punkt 4.1 er det føreset at Noreg vurderer å gjennomføre grenseforordninga. Lovendringa følgjer såleis av norsk deltaking i Schengen-samarbeidet.

Helse- og omsorgsdepartementet peikar på faren for misbruk av ei slik føresegn, og viser i denne samanhengen til at omgrepet «folkehelsa» kan tolkast svært vidt. Faren for misbruk lyt ein ta på alvor. Arbeids- og inkluderingsdepartementet vil derfor understreke at i vurderinga av om ein utlending skal bortvisast på dette grunnlaget,

skal det leggjast avgjerande vekt på helsefaglege vurderingar – utlendingsstyresmaktene vil alltid måtte rådføre seg med helsestyresmaktene. Sjølv om det formelt sett er utlendingsstyresmaktene som gjer vedtak om bortvising, vil eventuelle slike vedtak alltid byggje på tilrådingar frå helsestyresmaktene.

Det er vidare grunn til å understreke at ikkje kva som helst sjukdom kan danne grunnlag for bortvising. For å kunne bortvise nokon av omsyn til folkehelsa, må det dreie seg om

- ein sjukdom som potensielt kan utvikle seg til ein epidemi slik dette er definert i Det internasjonale helsereglementet (IHR) til Verdhelseorganisasjonen (WHO), eller
- ein annan infeksjonssjukdom eller smittsam parasittsjukdom dersom sjukdommen fører til at det blir sett i verk vernetiltak overfor borgarar i medlemsstatane.

Når det gjeld det første alternativet nemnt ovanfor, har WHO per i dag ikkje utarbeidd noka liste over sjukdommar som potensielt kan utvikle seg til epidemiar. WHO vil truleg i kvart einskilt tilfelle vurdere om eit eventuelt sjukdomsutbrot er av ein slik karakter.

Etter artikkel 18 i IHR (2005), som Noreg har slutta seg til, kan Noreg, når WHO har tilrådd det, nekte smitta personar innreise. Etter artikkel 18 kan eit land også nekte friske personar innreise dersom smitten er påvist i landet. I arbeidet med å gjennomføre grenseforordninga i forskrift og rundskriv vil det bli vurdert å vise til dei relevante føresegnene i IHR (2005), slik Helse- og omsorgsdepartementet tilrår.

Dersom ein i framtida har eit sjukdomsutbrot som har eit epidemisk potensial, vil WHO kunne sende ut tilrådingar til dei norske nasjonale helsestyresmaktene om tiltak som kan hindre spreing, jf. IHR (2005). Tilrådingane frå WHO vil såleis vere premisser for dei råda dei nasjonale helsestyresmaktene skal gi til utlendingsstyresmaktene når utlendingsstyresmaktene skal ta stilling til om nokon skal bortvisast av omsyn til folkehelsa.

Det andre alternativet opnar for at personar kan bortvisast når det på bakgrunn av infeksjonssjukdommar eller smittsame parasittsjukdommar blir sett i verk vernetiltak overfor borgarar i medlemsstatane. I ein slik situasjon blir prosedyrane i samarbeidet mellom utlendingsstyresmaktene og helsestyresmaktene tilnærma parallelle til prosedyrane i det første alternativet. I EU finst det fleire helsefaglege samarbeidsforum, der Noreg er representert, som skal syte for å hindre spreing av smittsame sjukdommar. Det gjeld mellom anna det

Om lov om endringar i utlendingslova (tilvisingar til det departementet som har hovudansvaret for utlendingsforvaltninga, tilvisingar til Dublin-regelverket, gjennomføring av EU si grenseforordning m.m.)

nyoppretta senteret for smittsame sjukdommar (European Center for Disease Prevention and Control, ECDPC). Til no har det ikkje vore nødvendig å setje i verk vernetiltak overfor borgarar i medlemsstatane. Men ein kan ikkje sjå heilt bort frå at det blir innført ein skjerpa grensekontroll som følgje av eit mogleg sjukdomsutbrot. I eit slikt tilfelle vil dei relevante organa i EU når det gjeld helseberedskap gi tilrådingar til dei nasjonale helsestyresmaktene om kva dei skal gjere. EU sine organ på dette området vil også samarbeide tett med WHO. På bakgrunn av dette vil dei norske nasjonale helsestyresmaktene gi tilrådingar til utlendingsstyresmaktene om kva vedtak som skal gjerast i denne samanhangen.

Det bør nemnast at utlendingslova allereie opnar for at helsegrunnar i visse høve kan føre til bortvising, jf. § 27 første ledd bokstav g om utlending som «ifølge kompetent helsepersonell åpenbart lider av alvorlige psykiske forstyrrelser», og punkt 4.3 i proposisjonen her. Departementet finn det derfor ikkje unaturleg at ein i visse høve også kan vise bort personar på grunnlag av somatiske sjukdommar, også då etter tett rådslaging med helsestyresmaktene.

Departementet finn grunn til å understreke at lovendinga inneber at personar kan visast bort på grunnlag av omsynet til folkehelsa; ein har ikkje plikt til å vise bort personar på dette grunnlaget. Schengen-konvensjonen artikkel 5 nr. 2 seier rett nok at ein utlending «skal» nektast innreise når det finst grunnlag for det. Det er i konvensjonen sett opp ei rad unntak frå denne hovudregelen, slik at innhaldet i denne føresegna ikkje skil seg vesentleg frå det spelerommet som ligg i «kan»-skjønnet etter utlendingslova § 27, jf. ei vurdering i Ot.prp. nr. 56 (1998-99). Prinsippet i Schengen-konvensjonen artikkel 5 nr. 2 er vidareført i grenseforordninga artikkel 13. Det inneber at innreise på eige territorium kan tillast sjølv om innreisevilkåra ikkje er oppfylte, av humanitære grunnar, av nasjonale omsyn eller som følgje av internasjonale forpliktingar.

Departementet vil også vise til utlendingslova § 27 tredje ledd, der det går fram at dersom ein utlending hevdar å vere flyktning eller elles gir opplysningar som tyder på at retten til vern etter utlendingslova § 15 første ledd må gjerast gjeldande, må politiet sende saka til Utlendingsdirektoratet for behandling og avgjerd der. I grenseforordninga artikkel 13 går det mellom anna fram at

forordninga ikkje grip inn i særlege føresegner om rett til asyl og internasjonalt vern. Dessutan heiter det i artikkel 6 nr. 1 i det same kapitlet at:

«Når grensevaktene utfører sine plikter, skal de fullt ut respektere menneskeverdet. Tiltak som treffes under utføring av pliktene, skal stå i rimelig forhold til målet med tiltakene».

Departementet legg såleis til grunn, til liks med Utlendingsdirektoratet, at rettstryggleiken til asylsøklarar og andre som treng vern, ikkje blir endra.

Departementet er elles samd med Politidirektoratet i at det er særskilt viktig at det er gode samarbeidsrutinar mellom dei ulike organa. Praktiseringa av føresegnene i grenseforordninga vil bli klargjort og presisert i ei praktisk handbok for grensekontroll som er under utarbeiding i EU/Schengen. Handboka vil bli gjord gjeldande som rundskriv.

Lovendinga vil i dag berre gjelde overfor tredjelandborgarar, det vil seie utlendingar som ikkje er omfatta av EØS-avtalen eller EFTA-konvensjonen. MiRA-Senteret har peika på at dette fører til ei forskjellsbehandling mellom unionsborgarar og tredjelandborgarar. Direktiv 2004/38/EF av 29. april 2004 om rett til å ferdest og opphalde seg fritt for EU-/EØS-borgarar og deira familiemedlemmer på medlemsstatane sine område har ein tilsvarende regel i artikkel 29. Direktivet er for tida til vurdering i EFTA/EØS med tanke på at, og i så fall korleis, direktivet skal bli ein del av EØS-avtalen. Dei forpliktingane Noreg og Island har når det gjeld gjennomføring, praktisering og vidareutvikling av Schengen-regelverket (tilknytingsavtalen), er i alle høve uavhengige av dei forpliktingane landa har etter EØS-avtalen.

4.8 Økonomiske og administrative konsekvensar

Departementet kan ikkje sjå at endinga i utlendingslova § 27 første ledd bokstav j vil føre til nemnande økonomiske eller administrative konsekvensar.

4.9 Merknader til føresegna i lovforslaget

Til § 27 første ledd bokstav j:

Sjå dei generelle merknadene under punkt 4.7.

Om lov om endringar i utlendingslova (tilvisingar til det departementet som har hovudansvaret for utlendingsforvaltninga, tilvisingar til Dublin-regelverket, gjennomføring av EU si grenseforordning m.m.)

Arbeids- og inkluderingsdepartementet

tilrår:

At Dykkar Majestet godkjenner og skriv under eit framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om lov om endringar i utlendingslova (tilvisingar til det departementet som har hovudansvaret for utlendingsforvaltninga, tilvisingar til Dublin-regelverket, gjennomføring av EU si grenseforordning m.m.).

Vi **HARALD**, Noregs Konge,

stadfester:

Stortinget blir bedt om å gjere vedtak til lov om endringar i utlendingslova (tilvisingar til det departementet som har hovudansvaret for utlendingsforvaltninga, tilvisingar til Dublin-regelverket, gjennomføring av EU si grenseforordning m.m.) i samsvar med eit vedlagt forslag.

Forslag

til lov om endringer i utlendingslova (tilvisingar til det departementet som har hovudansvaret for utlendingsforvaltninga, tilvisingar til Dublin-regelverket, gjennomføring av EU si grenseforordning m.m.)

I

I lov 24. juni 1988 nr. 64 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingslova) gjer ein desse endringane:

§ 17 første ledd bokstav e skal lyde:

- e) kan kreves mottatt av et annet land som deltar i samarbeidet i henhold til *avtalene* mellom Norge, Island og Det europeiske fellesskap og *mellom Norge, Island og Sveits* om kriterier og mekanismer for å avgjøre hvilken stat som er ansvarlig for behandlingen av en asylsøknad som fremlegges i Norge, Island, *Sveits* eller en medlemsstat,

§ 27 første ledd bokstav j skal lyde:

- j) når det er nødvendig av hensyn til Norges eller annet Schengen-lands nasjonale sikkerhet, offentlige orden, *folkehelse* eller internasjonale forpliktelser.

§ 34 a første ledd første punktum skal lyde:

I den utstrekning Norge er forpliktet til det som deltaker i Schengensamarbeidet og samarbeidet i henhold til *avtalene* mellom Norge, Island og Det europeiske fellesskap og *mellom Norge, Island og Sveits* om kriterier og mekanismer for å avgjøre hvilken stat som er ansvarlig for behandlingen av en asylsøknad som fremlegges i Norge, Island, *Sveits* eller en medlemsstat, kan utlendingsmyndighetene uten hinder av taushetsplikt oversende opplysninger om enkeltpersoner til myndighetene i land som deltar i slikt samarbeid, som ledd i eller til bruk ved behandling av sak om visum, asyl, bortvisning, utvisning eller oppholdstillatelse.

§ 37 femte ledd skal lyde:

For behandling av fingeravtrykk i henhold til *avtalene* mellom Norge, Island og Det europeiske

fellesskap og *mellom Norge, Island og Sveits* om kriterier og mekanismer for å avgjøre hvilken stat som er ansvarlig for behandlingen av en asylsøknad som fremlegges i Norge, Island, *Sveits* eller en medlemsstat, gjelder reglene i § 37 e.

§ 37 e første ledd skal lyde:

Som ledd i samarbeidet i henhold til *avtalene* mellom Norge, Island og Det europeiske fellesskap og *mellom Norge, Island og Sveits* om kriterier og mekanismer for å avgjøre hvilken stat som er ansvarlig for behandlingen av en asylsøknad som fremlegges i Norge, Island, *Sveits* eller en medlemsstat, kan fingeravtrykk tas av utlending som har fylt 14 år og som

- a) søker asyl,
- b) uten å bli bortvist, blir anholdt i forbindelse med ulovlig passering av en ytre Schengen-grense, eller
- c) oppholder seg ulovlig i riket.

§ 38 a fjerde ledd første punktum skal lyde:

Nemnda skal ha nemndmedlemmer oppnevnt av Kongen i statsråd etter forslag fra *det departementet som har hovedansvaret for utlendingsforvaltningen*, Utenriksdepartementet, Norges Juristforbund og humanitære organisasjoner.

§ 38 b første ledd andre punktum skal lyde:

Det ene medlemmet trekkes ut blant dem som er oppnevnt etter forslag fra *det departementet som har hovedansvaret for utlendingsforvaltningen*, Utenriksdepartementet og Norges Juristforbund.

§ 38 b andre ledd andre punktum skal lyde:

To av medlemmene trekkes ut blant dem som er oppnevnt etter forslag fra *det departementet som har hovedansvaret for utlendingsforvaltningen*, Utenriksdepartementet og Norges Juristforbund.

Om lov om endringer i utlendingslova (tilvisingar til det departementet som har hovudansvaret for utlendingsforvaltninga, tilvisingar til Dublin-regelverket, gjennomføring av EU si grenseforordning m.m.)

§ 42 skal lyde:

Retten skal oppnevne prosessfullmektig når den prøver spørsmålet om fengsling etter § 37 sjette ledd annet punktum eller § 41 femte ledd. Det samme gjelder når retten prøver spørsmålet om pålegg etter § 41 tredje og fjerde ledd, med mindre det ville medføre særlig ulempe eller tids-spille, eller retten finner det ubetenkelig å unnlate å oppnevne prosessfullmektig. Dersom utlendingen allerede har advokat på den offentliges bekostning, skal vedkommende advokat som regel oppnevnes. Oppnevningen faller bort når retten bestemmer det.

Retten skal av eget tiltak og uten behovsprøving gi bevilling til fri sakførsel når prosessfullmektig oppnevnes etter første ledd.

Utlending som har søkt asyl har rett til fritt rettsråd uten behovsprøving ved negativt vedtak fattet av Utlendingsdirektoratet. Dette gjelder likevel ikke der utlendingen klager over bare å ha fått tillatelse etter § 8 annet ledd. Kongen kan i forskrift fastsette ytterligere unntak og gi nærmere regler til utfylling av første punktum, herunder også regler om rett til fritt rettsråd uten behovsprøving i første instans.

I sak som nevnt i § 38 fjerde ledd har utlendingen rett til fritt rettsråd uten behovsprøving. I sak

som nevnt i § 38a sjette ledd har utlending rett til fri sakførsel.

I saker om bortvisning, utvisning og tilbakekall av tillatelse, har utlending rett til fritt rettsråd uten behovsprøving. Dette gjelder likevel ikke i utvisningssaker i henhold til § 29 første ledd bokstav b og c, § 30 annet ledd bokstav b og § 58 annet ledd når det foreligger forhold som nevnt i femte punktum. I andre saker etter loven har utlending rett til ytelse etter lov 13. juni 1980 nr. 35 om fri retts hjelp når de alminnelige vilkårene er oppfylt. Dersom retten tar til følge begjæring om å holde rettslig avhør etter § 36 i sak hvor utlending har krav på fritt rettsråd, skal også utgiftene til juridisk bistand under bevisopptaket dekkes etter lov om fri retts hjelp.

Dersom det er ytt fri sakførsel og fritt rettsråd uten behovsprøving, og utlendingen har økonomisk evne til selv å dekke utgiftene til dette, kan det offentlige kreve utbetalte beløp helt eller delvis tilbakebetalt. Departementet kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om slik tilbakebetaling.

II

Lova gjeld frå den tid Kongen fastset. Kongen kan bestemme at dei einskilde føresegnene blir sette i kraft til ulik tid. Endringane i §§ 38 a, 38 b og 42 tek likevel til å gjelde straks.

