

Justis- og beredskapsdepartementet
Postboks 8005 Dep
0030 OSLO

Deres referanse:
23/1081

Vår referanse:
23/43389 - 20

Sted, dato:
Oslo, 08.06.2023

PODs innspill til høring - Forslag om endringer i utlendingsregelverket som følge av nye SIS-forordninger

Politidirektoratet (POD) viser til Justis- og beredskapsdepartementets (JD) høringsnotat av 27.02.23 med forslag til endringer i utlendingsregelverket som følge av nye SIS forordninger m.m. Høringsfristen var 27.05.2023. POD har fått utsatt frist til 07.06.2023.

Forslaget inneholder en rekke forslag om tilføyelser og endringer av utlendingsloven og utlendingsforskriften som følge av ikrafttredelse av de nye SIS-forordningene (SIS recast).

POD har forelagt høringen for politidistriktene og Politiets utlendingsenhet (PU).

POD har særlig bedt om at politidistrikt og særorgan synliggjør eventuelle utfordringer forslaget vil få for saksflyten ved retur av utlendinger innad i Schengen. Vi har også anmodet om at PU innhenter statistikk over antall bort- og utviste for brudd på utlendingsloven med retur innad i Schengen fordelt på år og eventuelt vedtakshjemmel siden 2018 for å synliggjøre antall uttransporter som vil påvirkes av endringene.

POD har mottatt innspill fra Finnmark politidistrikt, Møre og Romsdal politidistrikt, Oslo politidistrikt, Øst politidistrikt og PU. Innspillene er delvis innarbeidet i PODs innspill til høringen. Mottatte innspill følger også vedlagt dette høringssvaret.

Forslagene i høringen er begrunnet delvis med informasjonshensyn på bakgrunn av nylige endringer i SIS-loven, et aktualisert behov for å tydeliggjøre enkelte gjeldende bestemmelser, samt lovtekniske hensyn. POD imøteser lov- og forskriftsendringer for å klargjøre forholdet mellom norsk forvaltningspraksis og prosedyrene det er lagt opp til i de rettsaktene Norge er bundet av gjennom Schengen-samarbeidet.

Etter ikrafttredelsen av endringene i SIS-loven 07.03.2023 er det oppstått flere uavklarte problemstillinger. Utlendingsdirektoratet (UDI) har fastsatt midlertidige retningslinjer for bort- og utvisning av tredjelandsborgere med oppholdstillatelse i annen medlemstat¹, men disse har ført til nye problemstillinger. Det haster derfor med å få gjennomført justeringer i det nasjonale regelverket og klargjøre rettstilstanden både for allmenheten og for utlendingsmyndighetene.

Oppsummering av PODs innspill til høringen

Det bort- og utvises et høyt antall tredjelandsborgere med opphold i EU/Schengen hvert år. Regelendringen om pålegg om retur og forutgående konsultasjon før innmelding i SIS vil føre til en endring i saksflyt i forhold til dagens praksis med rask uttransport innad i EU/Schengen. Endringen vil føre til at en prosess som tidligere tok få dager, nå kan trekke ut eller ikke føre frem til en uttransport i det hele tatt.

POD ser en rekke konsekvenser av regelendringene:

- Det er en fare for at utlendinger med ulovlig opphold vil unndra seg pålegget om retur.
- Det kan føre til et økt antall interneringssaker og et behov for å øke kapasiteten på Trandum.
- Det kan føre til et økt antall utlendinger på meldeplikt.
- Det kan medføre økt kriminalitet.
- Det kan føre til at Norge får ansvar for ureturnerbare tredjelandsborgere.

Regelendringene vil kunne undergrave den kriminalitetsbekjempende effekten av vedtak om bort- og utvisning og påfølgende rask uttransportering av utlendinger uten lovlig opphold i Norge.

Det er derfor viktig å implementere SIS recast og reglene i returdirektivet på en måte som muliggjør en så effektiv saksflyt som mulig innenfor regelverket. Politidirektoratet mener det bør klargjøres hvilket handlingsrom som ligger i regelverket, og om det fortsatt kan være grunnlag for umiddelbar uttransport innad i Schengen/EU i enkelte sakstyper. Videre bør terskelen for når det vil være grunn til umiddelbart å starte returprosedyre som følge av at utlendingen er funnet å utgjøre en *trussel mot nasjonal sikkerhet eller offentlig orden*, eller *det er konkrete holdepunkter for å anta at utlendingen ikke vil etterkomme pålegget* klargjøres. Det vises til nærmere omtale av dette nedenfor.

Avslutning av ulovlig opphold - dagens saksflyt og praksis i bort- og utvisningssaker med retur innad i Schengen

Frem til nå har ikke en oppholdstillatelse i annet land i EU/Schengen vært til hinder for bort- eller utvisning fra Norge med retur innad i EU/Schengen i tilfeller der en utlending med oppholdstillatelse i EU og Schengen-området har oppholdt seg ulovlig i Norge. I utvisningssakene har innmelding i SIS vært vurdert i hvert enkelt tilfelle. I de tilfellene det besluttet innmelding i SIS, har UDI gjennomført en etterfølgende konsultasjon med oppholdslandet med spørsmål om tillatelsen opprettholdes eller trekkes tilbake. Om

¹ UDI 2023-001 Midlertidig retningslinje om bort- og utvisning av tredjelandsborgere med oppholdstillatelse i annen medlemstat

tillatelsen ikke tilbakekalles, har UDI slettet SIS-innmeldingen. Det har likevel bestått et nasjonalt innreiseforbud.²

Praksisen med en etterfølgende konsultasjon, har for politiet muliggjort rask retur i de sakene hvor tredjelandsborgere med tillatelse i annet Schengen- eller EU-land utvises fra Norge. Retur har skjedd til oppholdslandet så snart det har foreligget et vedtak som kunne iverksettes. Ofte er uttransport blitt gjennomført innenfor den tredje dagen etter pågripelsen og det har da ikke vært behov for å fremstille utlendingen for retten, jf. utlendingsloven § 106 a syvende ledd.

Returdirektivet artikkel 6 nr. 2 lest i sammenheng med nr. 1, tilsier at det først skal fattes et returvedtak om utlendingen ikke frivillig vender tilbake til oppholdslandet. Et returvedtak vil da innebære at vedkommende skal sendes til hjemlandet. Utlendingsforskriften § 17-14 har imidlertid åpnet for retur til oppholdslandet. JD kom i 2013 også med en avklaring av praksis når det gjaldt retur til henholdsvis hjemland eller oppholdsland.³ Departementet anså at praksisen med uttransportering til hjemlandet i tilfeller der det forelå særlige grunner etter utlendingsloven § 90 syvende ledd var forenelig med aktuelle internasjonale forpliktelser og hensynet til utlendingens rettsikkerhet. Forholdet til returdirektivet ble ikke drøftet inngående.

PU skriver at det i samsvar med utlendingsforskriften § 17-14, over tid har utviklet seg en praksis mellom EU/Schengen-landene hvor det har vært akseptert at politiet kan organisere en retur til oppholdslandet, og om nødvendig ledsage vedkommende dit selv om ikke personen selv vender tilbake i tråd med returdirektivets artikkel 6 nr. 2. I noen tilfeller innhentes det en aksept før utsendelse. I andre tilfeller skjer det bare en rutinemessig varsling om returen. Som oftest kreves det verken varsling eller anmodning/aksept før en overføring i disse tilfellene. Dette er en praksis som har vært ført med alle landene i Schengen, og særlig gjelder dette for de tilfellene hvor utlendingen har fått innvilget beskyttelse i det andre medlemslandet. Ingen av de andre medlemslandene har stilt krav om at en overføring bare kan skje om retur til hjemlandet ikke er mulig, slik det synes forutsatt i punkt 5.4 i EUs returhåndbok.

Innspill til punkt 7.1.1 Registrering av returvedtak og beslutninger om nektet innreise og opphold

JD foreslår en ny bestemmelse i utlendingsloven om registrering i SIS. Forslaget er begrunnet i informasjonshensyn, idet det vises til at plikten til å registrere returvedtak, jf. returforordningen artikkel 3, og beslutninger om nektet innreise og opphold, jf. grensekontrollforordningen artikkel 24, utløses i Norge av at utlendingsmyndighetene treffer ulike typer vedtak. Det understrekes at ny § 90 g om registrering i SIS ikke er ment å være materielle regler, men henvisninger til SIS-forordningene og SIS-loven, og at dersom det skulle oppstå uklarhet eller motstrid, er det reglene i SIS-forordningene og SIS-loven som gjelder.

Øst politidistrikt skriver at det ikke er behov for en bestemmelse om SIS-registrering i utlendingsloven. Det vises til at SIS-forordningene er inkorporert i norsk rett gjennom SIS-loven, og det er ikke nødvendig å gjenta regelverket i andre lover. Tvert imot mener distriktet at det er en viss risiko for å gjøre regelverket mindre informativt dersom de samme bestemmelsene fastsettes flere steder. Forslaget til ny § 90 g tilfører heller ikke noe utover det som følger direkte av SIS-loven og SIS-forordningene.

² Se UDI RS 2010-044 avsnitt 5.

³ (PODs ref 2013/00712-2 072 – JDs ref 13/4736 ELFR.

POD er i utgangspunktet enige i disse betraktningene. Det vil uansett måtte utarbeides nærmere retningslinjer for disse registreringene. POD ser imidlertid at det av hensyn til den som blir registrert kan være behov for en slik informasjonsbestemmelse. Særlig et innreiseforbud til Schengen kan oppleves svært inngripende for den registrerte. Det kan derfor, til tross for at bestemmelsen ikke tilfører noe mer enn det som følger av SIS-regelverket, være hensiktsmessig at dette hjemles direkte i utlendingsloven.

PU skriver at det er en forutsetning for registrering i SIS at det enten dreier seg om et "returvedtak" eller et "innreiseforbud". PU skriver videre:

«Norge har brukt reservasjonsretten etter returdirektivets 2 nr. 2, både i tilfeller hvor en tredjelandsborger ikke fyller vilkårene for innreise ved Schengen-yttergrense og i tilfeller hvor en tredjelandsborger skal sendes ut etter å ha blitt ilagt en strafferettslig sanksjon, jf. Prop. 3 L. (2010-2011) avsnitt 4.2. Retur i disse to situasjonene reguleres dermed ikke av reglene i returdirektivet, men av nasjonal norsk rett. De nye SIS-forordningene medfører i utgangspunktet ikke noen endringer i dette. Det betyr at vedtak som fattes innenfor reservasjonsrettens område ikke er å anse som et "returvedtak" eller et "innreiseforbud" i SIS-forordningens forstand, og at det dermed ikke skal registreres noe i SIS.

I punkt 8 i fortalen til returforordningen (2018/1860) sies det at medlemsstatene også bør registrere en melding i SIS når det treffes beslutninger om innføring eller fastsettelse av en forpliktelse om å vende tilbake i situasjoner som nevnt i returdirektivets 2 nr. 2.»

JD har redegjort for og vurdert SIS-registrering i de sakene som omfattes av reservasjonsretten etter returdirektivet. PU skriver at de savner en mer utdypende vurdering av hvilke konsekvenser bruk eller ikke bruk av reservasjonsretten vil få, og da gjerne i lys av at registrering i SIS med påfølgende konsultasjon vil få betydning for returarbeidet. I utgangspunktet ser PU at det kan være hensiktsmessig å registrere innreiseforbud etter grenseforordningens artikkel § 24 nr. 1 bokstav b også i reservasjonsrettstilfellene. PU antar imidlertid at konsekvensen av den påfølgende konsultasjonen etter forordningens artikkel 28 eller 29 i de aller fleste tilfeller vil bli at oppholdslandet ikke tilbakekaller tillatelsen. Da vil man stå igjen med et nasjonalt innreiseforbud som ikke skal registreres i SIS. Bruk av reservasjonsretten vil gi samme resultat, bortsett fra at saksbehandlingen vil gå langt raskere.

POD er enig med PUs resonnering. Ved å ta i bruk reservasjonsretten vil man kunne gjennomføre effektive returer ved at det ikke blir nødvendig å foreta en forutgående konsultasjon før det fattes vedtak om utvisning på bakgrunn av straffbare forhold. Innreiseforbudet vil riktignok ikke gjelde i hele Schengen/EU, men en forutgående konsultasjon vil ikke stå i veien for en rask utsendelse fra Norge.

Innspill til pkt. 7.1.2 Særskilt om tilfeller hvor tredjelandsborgeren har lovlig opphold i en annen medlemsstat

POD viser til forslag om ny § 90 g om registrering i SIS for en utlending som har gyldig oppholdstillatelse utstedt av en annen medlemsstat. JD har tolket returforordningen og grensekontrollforordningen slik at det i utgangspunktet skal gjennomføres konsultasjon i forkant av registrering i SIS.

Oslo politidistrikt påpeker at en slik saksflyt i praksis vil kunne utfordre forholdsmessighetsvurderinger når det gjelder politiets bruk av tvangsmidler etter utlendingsloven. Da det ved konsultasjon vil kunne ta flere uker før et svar foreligger, vil en konsekvens av dette være at politiet eller domstolen beslutter løslatelse av utlendinger fordi internering over en lengre periode vil anses å være uforholdsmessig, på tross av at det foreligger unndragelsesfare.

Distriktet skriver videre:

«Dette vil igjen kunne medføre at utlendinger unndrar seg politiets kontroll og iverksettelse av vedtak, og risikerer å måtte ty til kriminalitet for å kunne livnære seg i Norge i påvente av konsultasjonen. Også unndragelsesfaren utenlands er her et sentralt moment.

Saksflyten som oppstilles vil videre utfordre kapasiteten på Trandum og bli betydelig mer ressurskrevende for de tilfeller hvor internering ikke blir funnet uforholdsmessig. Det er videre uheldig at utlendinger som vurderes utvist fra Norge blir værende i landet unødig lenge i påvente av svar på konsultasjonen.»

PU skriver at politiet etter innføringen av SIS Recast i realiteten vil miste hurtigsporet i utvisningssakene (beskrevet ovenfor), noe som vil få betydning for en ganske stor andel saker med utreiseplikt. Ved de endringene som nå innføres, må medlemslandet tredjelandsborgeren har oppholdstillatelse i konsulteres om tilbakekall av tillatelsen før innmelding i SIS. Konsultasjonsprosedyrene vil kunne ta opptil 26 dager. I praksis innebærer det at vedtaksfattingen ikke kan skje parallelt med konsultasjon, men må avvendes til norske myndigheter mottar en avklaring om tilbakekall fra det aktuelle medlemslandet. PU skriver videre:

«Saksgangen vil i henhold til lovforslaget være slik at om medlemslandet trekker tilbake tillatelsen, skal det fattes vedtak om utvisning med utreiseplikt fra hele Schengen (utlendingen innmeldes i SIS). Dersom medlemslandet ikke trekker tillatelsen tilbake skal det fattes vedtak om at utlendingen kun utvises fra Norge, og at utlendingen ikke meldes inn i SIS. Den nye saksgangen innebærer i praksis en forsinkelse i alle utvisningssakene hvor det må gjøres slik konsultasjon, og etter det PU erfarer vil det være en risiko knyttet til at saker, hvor tillatelsen er utstedt i enkelte medlemsland, vil trekke ut i tid. Medlemsstatene skal svare innen 14-26 dager, men det er ikke noe krav eller konsekvenser dersom denne fristen ikke overholdes. PU har grunn til å anta at de medlemslandene som har utstedt flest tillatelser til tredjelandsborgere er de samme landene som det kan bli utfordrende og tidkrevende å få svar fra ved konsultasjon om tilbakekall. Det er også nærliggende å tro at det er nettopp disse landene som norske myndigheter i all hovedsak vil måtte konsultere i fremtiden.»

POD ser at dette vil være konsekvenser av regelendringene. Ytterligere konsekvenser av regelendringen er beskrevet nedenfor.

Innspill til punkt 7.2 Mulig nytt grunnlag for tilbakekall av midlertidig og permanent oppholdstillatelse

Både returforordningen og grenseforordningen har konsultasjonsprosedyrer for de tilfellene hvor det vurderes å registrere en melding om retur eller nektet innreise og opphold mot en tredjelandsborger som har opphold i et annet medlemsland. Det landet som vurderer å registrere en slik melding skal varsle oppholdslandet om det underliggende vedtaket, som da skal vurdere å tilbakekalle oppholdstillatelsen. Det foreligger ingen plikt for oppholdslandet til å tilbakekalle tillatelsen. Svarfristen er på 14 dager, som kan forlenges med ytterligere 12 dager.

JD har vurdert om det skal innføres et nytt tilbakekallsgrunnlag for saker som er omfattet av konsultasjonsprosedyrene i de to forordningene. Det konkluderes med at eksisterende bestemmelser i utlendingsloven §§ 31, 37 og 63, og utvisningsmuligheten, vil ivareta tilbakekallsbehovet i tilstrekkelig grad. Departementet viser til at det i Sverige er innført et særskilt tilbakekallsgrunnlag, med en høy terskel for tilbakekall, og skisserer en mulig tilsvarende bestemmelse i utlendingsloven § 63 tredje ledd. Det foreslås imidlertid ikke å innføre en slik regel i norsk rett.

Oslo politidistrikt mener at Norge bør ha en adgang til å vurdere tilbakekall av tillatelse på bakgrunn av forhold som har utløst ønske om SIS-innmelding fra et medlemsland etter grensekontrollforordningen art. 24. Distriktet skriver følgende:

«Vi mener det vil være hensiktsmessig at tillatelsen i Norge vurderes i lys av en medlemsstats ønske om innmelding i SIS, også slik at dette kan registreres som en sak i Datasystem for utlendings- og flyktningssaker (DUF). Det har etter vårt syn gode grunner for seg at en slik historikk fremkommer i datasystemet, også der hvor det ikke treffes vedtak om tilbakekall. En anser en slik ordning for å virke preventivt. Vi er enige i at terskelen for tilbakekall skal være høy, og utlendingens tilknytning til Norge vil naturligvis være av sentral betydning. Dersom en tredjelandsborger eksempelvis har gitt uriktige

opplysninger om identitet og oppholdsstatus til et annet medlemsland i den hensikt å kunne motta doble trygdeytelser og/eller leve under en annen identitet i et annet medlemsland, eller en tredjelandsborger arbeider ulovlig i et annet medlemsland og det på denne bakgrunn er ønskelig med SIS-innmelding, mener vi dette er så alvorlige handlinger at Norge bør ha anledning til å vurdere tilbakekall, også der hvor det ikke reises straffesak, men løses forvaltningsmessig.»

PU er i utgangspunktet enig med JD at den mulige bestemmelsen i utlendingsloven § 63 tredje ledd ikke bør innføres. Bestemmelsen sier bare at tilbakekall kan skje om det er igangsatt en konsultasjonsprosedyre. Etter PUs syn blir dette veldig uklart, og bestemmelsen har lite materielt innhold.

PU skriver at det kan være behov for en egen tilbakekallshjemmel. Siden ordningen med konsultasjon er ny, er det vanskelig å vurdere både behov for og innhold i en eventuell hjemmel, før man får bedre oversikt over de mest praktiske typetilfellene. PU skriver videre:

«For at konsultasjonsprosedurene skal ha noen effekt bør departementet se nærmere på om det skal innføres egne prosessuelle regler for tilbakekall i disse sakene. Det vil særlig være aktuelt å innføre hurtigprosedyrer som åpner opp for at vedtak kan fattes innen 14 (26) dager. Etter gjeldende regelverk ser vi vanskelig for oss at det skal være mulig å få fattet vedtak innen et slikt tidsrom. Særlig når utlendingen først skal forhåndsvarsles, man må forholde seg til en utlending som ikke er på kjent sted i Norge og at et vedtak i utgangspunktet ikke kan iverksettes før det er endelig. For å bøte på det sistnevnte kan det vurderes å innta en presisering i lovforslagets § 90b fjerde ledd annet punktum (tilbakekallssaker kan ikke iverksettes før de er endelige) om at dette ikke gjelder om utlendingen oppholder seg i et annet medlemsland og det er igangsatt konsultasjonsprosedyre.»

POD mener at det ikke er behov for en slik generell og uspesifisert hjemmel for tilbakekall som JD har skissert. Vi er enige med JD i deres gjennomgang av regelverket om tilbakekall og utvisning, og at de gjeldende reglene allerede i stor grad angir en hensiktsmessig terskel også i tilfeller hvor en medlemsstat vurderer å registrere, eller allerede har gjort en registrering i SIS. Etter dagens regelverk og praksis er det ikke grunnlag for å reagere på ulovlig opphold og uriktige opplysninger gitt til andre lands myndigheter, med mindre det også innebærer et brudd på utlendingsloven. Det kan være behov for en spesifisert hjemmel i tilfeller der en utlending har gitt uriktige opplysninger i forbindelse med søknad om oppholdstillatelse i et annet Schengenland eller forhold av lignende alvorlighetsgrad som ikke er omfattet av utlendingslovens bestemmelser om tilbakekall av oppholdstillatelse. Vi er enige med PU at det eventuelt også bør sees på egne prosessuelle regler. Fristen på 14 kalenderdager for å fatte et vedtak og muligheten for forlengelse med nye 12 dager fremstår som svært kort for å vurdere noe så inngripende og tidkrevende som tilbakekall av en oppholdstillatelse. Det vil være vanskelig å oppfylle rettssikkerhetsgarantiene i forvaltningsloven innenfor disse fristene. Vi peker da særlig på reglene om forhåndsvarsel, utredningsplikt og begrunnelse av vedtak i forvaltningsloven.

JD skriver at dersom det er norske myndigheter som vurderer å registrere et returvedtak eller en beslutning om nektet innreise og opphold for en tredjelandsborger som har lovlig opphold i en annen medlemsstat, forutsetter SIS-forordningene at denne medlemsstaten vurderer tilbakekall. Siden tilbakekall utgjør en potensielt alvorlig konsekvens for tredjelandsborgeren det gjelder, vurderer JD å synliggjøre dette i utlendingsloven.

Oslo Politidistrikt er enig i at dette er hensiktsmessig å regulere. Distriktet skriver at det er viktig og preventivt for utlendingen å vite hva som kan bli konsekvensen ved å ikke følge pålegg om å reise og å oversitte utreisefristen.

PU mener bestemmelsen bør sløyfes. PU skriver at det ikke gir mening å regulere andre medlemslands mulighet for tilbakekall i norsk rett.

POD mener dette bør reguleres. Et eventuelt tilbakekall av tillatelse i et annet Schengenland vil være en svært inngripende konsekvens av handlinger foretatt i Norge, og av vedtak som fattes her. Dette bør synliggjøres i regelverket.

Innspill til punkt 7.3.1 Bruken av begrepet «Schengenområdet» o.l.

POD støtter en endring av terminologien knyttet til virkeområdet for returdirektivet. I dag benyttes begrepet Schengenområdet, mens EU i Schengen-evalueringen har presisert at dette blir for snevert idet utreiseplikten også gjelder fra EU-land som ikke er med i alle deler av Schengen-samarbeidet. JD foreslår at man i regelverket skal bruke begrepet "Schengen- og EU-området". Etter vårt syn er dette fornuftig. Det er viktig at anvendelsesområdet etter returdirektivet mv. blir angitt så presist og dekkende som mulig.

Innspill til punkt 7.3.2 Avslutning av ulovlig opphold

Departementet foreslår å endre dagens § 90 i utlendingsloven, for bl.a. å tydeliggjøre skillet mellom retur ut av EU/Schengen-området og tilbakevending til annen medlemsstat. Etter returdirektivet artikkel 6 nr. 2 skal en tredjelandsborger som oppholder seg ulovlig i en medlemsstat, men som har lovlig opphold i en annen medlemsstat, "pålegges å begi seg umiddelbart til den andre medlemsstatens territorium". I disse tilfellene dreier det seg ikke om en "retur", men om en tilbakevending til oppholdslandet. Det skal heller ikke fattes et returvedtak i forbindelse med en tilbakevending.

Øst politidistrikt støtter vurderingen om at det er behov for å tydeliggjøre skillet mellom retur ut av EU/ Schengen-området og tilbakevending til annen medlemsstat. Retten til tilbakevending kommer ikke tilstrekkelig klart frem slik returdirektivet er transformert til norsk rett, og en tydeliggjøring i utlendingsloven vil bidra til å sikre at forvaltningspraksis er i samsvar med forpliktelsene etter returdirektivet.

PU skriver at ordningen med frivillig tilbakevending reiser en rekke praktiske spørsmål:

«PU har aldri sett at det har kommet noen avklaringer i hva som ligger i tilbakevendingsbegrepet. Vi tenker spesielt på om politiet i det hele tatt kan bistå på noen som helst måte. Om tredjelandsborgeren ønsker å vende tilbake til oppholdslandet, men mangler penger, kan politiet dekke disse utgiftene? Skal politiet bruke tid og ressurser på å motivere vedkommende til å vende tilbake? Politiet vil etter internasjonale regler og føringer ikke ha anledning til å bestille en reise i form av en flybillett, idet vedkommende utlendingen da vil være å anse som en "deportee" og det vil dreie seg om en "retur". Om utlendingen har hatt et ulovlig opphold av en slik art at vedkommende ikke lovlig kan reise hjem via andre land i EU/Schengen, kan politiet bistå med å legge til rette for en direkte reise til oppholdslandet? Dersom utlendingen ikke vender tilbake, og det er igangsatt en prosess med returvedtak og retur til hjemlandet, er det rom for at utlendingen kan ombestemme seg og likevel vende tilbake til det andre medlemslandet? Vi ber om at departementet avklarer disse praktiske spørsmålene i det videre arbeidet med lovforslaget.»

POD er enig i at dette er viktige spørsmål som bør avklares i arbeidet med lovforslaget for å få et effektivt og anvendelig regelverk. POD er i utgangspunktet enig i at forpliktelsene etter returdirektivet artikkel 6 (2) bør synliggjøres i utlendingsloven. Vi ser imidlertid en rekke utfordringer ved den skisserte saksflyten med et pålegg om tilbakevending, sammenholdt med praksisen med forutgående konsultasjon. Vi velger å beskrive disse samlet nedenfor.

Til pkt. 7.3.3 Særregel om avslutning av ulovlig opphold for tredjelandsborgere med lovlig opphold i en Schengen- / EU-medlemsstat

JD foreslår en særregel om avslutning av ulovlig opphold for tredjelandsborgere med lovlig opphold i en Schengen-/EU-medlemsstat i tråd med returdirektivet art. 6 (2), som ny § 90 f.

JD har vurdert om det først må gis et pålegg om å forlate Norge og deretter fattes et returvedtak dersom utlendingen ikke reiser, slik returhåndboken indikerer. Departementet antar imidlertid at pålegget kan fremgå av vedtaket om at utlendingen skal forlate Norge i form av en prosessuell beslutning knyttet til iverksettelsen av vedtaket. Samtidig må det fremgå tydelig av vedtaket hva som vil være konsekvensen dersom utlendingen ikke reiser til det aktuelle medlemslandet.

Øst politidistrikt støtter i utgangspunktet tilnærmingen om å unngå at det må fattes flere ulike vedtak. Distriktet skriver at denne ordningen vil innebære at det fattes et vedtak med pålegg om umiddelbar tilbakevending samt pålegg om å forlate Schengen-/EU-området dersom tilbakevending ikke finner sted. Vedtaket må da inneholde alle de vurderinger som gjøres ved et returvedtak, herunder en vurdering av utreisefrist for eventuell retur og et forhåndsvarsel om utvisning etter utlendingsloven § 66 annet ledd. Denne ordningen er for øvrig annerledes enn den prosedyren UDI har fastsatt i sine midlertidige retningslinjer.

Distriktet skriver videre at en forutsetning for at denne ordningen vil gi rask og effektiv saksbehandling, må være at det subsidiære returvedtaket raskt kan iverksettes dersom utlendingen påtreffes uten å ha etterkommet pålegget om tilbakevending. Dersom det må gjøres nye vurderinger og gjennomsyn faller effektivitetsgevinsten bort, og da bortfaller også hensiktsmessigheten ved å samle alt i ett vedtak.

SIS recast ble iverksatt før det ble gjort endringer i norsk utlendingslov. Saksflyten er i henhold til retningslinjene fra UDI, hittil blitt praktisert slik at det er gitt pålegg om retur til oppholdslandet i Schengen gjennom et bortvisningsvedtak fattet av politiet eller UDI. POD er usikre om konsekvensene kan avhjelpes ved at det kun fattes et vedtak, siden uttransport i utvisningssakene ser ut til å avhenge av at det er foretatt en forutgående konsultasjon. I det som tidligere var bortvisningssaker og det nå skal gis et pålegg om tilbakevending til oppholdslandet er det mulig at en slik løsning vil være mer effektivt. Det kan imidlertid bli utfordrende å vurdere returvernet i disse sakene med tanke på uttransport ut av Schengen. Vi ser også at det i mange av sakene der det i utgangspunktet etter tidligere praksis var grunnlag for bortvisning, og det i stedet gis et pålegg om å forlate Norge og utlendingen unndrar seg dette, nå vil være grunnlag for utvisning, enten for ulovlig opphold, eller unndragelsesfare etter utlendingsloven § 66 annet ledd bokstav b. Det vil i disse tilfellene uansett være behov for at det fattes et utvisningsvedtak i etterkant av unndragelsen og forutgående konsultasjon.

JD bør avklare om praksisendringen vil gjelde i alle bortvisningssaker etter utlendingsloven § 17, eller om det er tilfeller der det fremdeles kan være grunnlag for umiddelbar uttransport, f.eks. ved bortvisning for manglende pass eller manglende midler, som ikke direkte faller inn under ordlyden om ulovlig opphold i returdirektivet artikkel 6 (2).

Oslo politidistrikt skriver at distriktet er enig med JD om at det lages en forskriftshjemmel hvor det klargjøres på hvilken måte pålegget om tilbakevending skal gis, hvor lang frist og hvem som har kompetanse til å gi det:

«For en hurtigere saksbehandling bør det vurderes om pålegget, som kun er prosessuelt og ikke kan påklages, er underlagt forvaltningslovens regler om forhåndsvarsling før pålegget kan gis, eller om pålegg kan utstedes uten forhåndsvarsling, samt kompetanseregler. At pålegget ikke skal kunne påklages isolert taler etter vårt syn for at pålegget ikke er et enkeltvedtak og det derfor heller ikke er nødvendig å forhåndsvarse, jf. forvaltningsloven § 16, jf. § 3.»

POD er enig i at prosessen og vedtakskompetansen knyttet til pålegget bør klargjøres. JD bør også gi en veiledning i hvilken utstrekning det skal føres kontroll med at tredjelandsborgeren følger pålegget og reiser innenfor utreisefristen, og i så fall hvordan dette skal dokumenteres. Returhåndboken ser ut til å legge opp til at det skal foretas en

kontroll med utreise, se punkt 5.4. Utlendingene bør selv ha bevisbyrden for å sannsynliggjøre at de har forlatt Norge i tråd med pålegget om tilbakevending.

Konsekvenser av praksisendringen

PU har i sitt høringssvar beskrevet gruppen som vil falle inn under regelendringen:

«Tredjelandborgere med oppholdstillatelse i annet Schengen- eller EU-land utgjør en stor gruppe av dem som blir sendt ut av Norge etter å ha blitt bortvist, utvist eller fått avslag på en søknad om asyl. Det er ikke slik at dette er personer som bare tilfeldigvis oversitter den visumfrie oppholdstiden. Vår erfaring er at det er en rekke grunner til at denne gruppen tar opphold i Norge til tross for at de har fått oppholdstillatelse i et annet medlemsland. Vi ser at mange klager over bo- og levevilkårene i oppholdslandet, noe som i mange sammenhenger får betydning for returviljen dit. En god del av dem er i Norge for å jobbe ulovlig eller for å begå andre former for kriminalitet. En ganske stor andel av denne gruppen spiller ikke med åpne kort i sin kontakt med norsk politi ved at de ikke opplyser om oppholdstillatelsen i det andre landet. For eksempel er det ikke uvanlig at det fremsettes søknader om asyl uten at det oppgis at beskyttelse allerede er gitt av et annet land. Noen ganger avdekkes dette gjennom søk i Eurodac, men ikke alltid. Ofte avdekkes dette ved at politiet gjør funn som knytter søkeren til et annet Schengen/EU-land, og hvor de videre undersøkelser avdekker at vedkommende har oppholdstillatelse. Det forekommer også at tillatelsen i det andre landet aldri er tatt i bruk av utlendingen. Dette kan skyldes at vedkommende ikke er kjent at en tillatelse er gitt, men i en del tilfeller ser vi også at utlendingen ikke ønsker å benytte seg av den innvilgede tillatelsen.»

Oslo politidistrikt har allerede i løpet av den korte tiden etter ikrafttredelsen av SIS recast erfart flere tilfeller hvor tredjelandborgere med opphold i annet Schengenland, har unndratt seg pålegget og hvor det er ukjent for politiet om de fortsatt befinner seg i riket. Distriktet har også erfart at tredjelandborgere unndrar seg før politiet eller UDI har fått skrevet og underrettet det frivillige pålegget. Distriktet presiserer at det er vanskelig å påtreffe utlendingen igjen etter unndragelsen. De blir mer påpasselige, dyktigere til å skjule seg og smartere i tilnærmingen. Distriktet skriver videre:

«Utlendingene i eksemplene som nevnt har allerede vist både evne og vilje til å unnlate å følge utlendingslovens regelverk, uten å tilkjenne seg for norske myndigheter før de typisk oppdages i en ordinær utlendingskontroll. Som hovedregel er de helt uten tilknytning til riket og uten midler, og ikke alle er i besittelse av reisedokumenter som kan beslaglegges for å sikre kontroll. Saksflyten i saker som faller innunder SIS recast utfordrer dermed politiets kontroll.»

Oslo Politidistrikt avdekker tidvis utlendinger som forsøker å dekke over et formål om å begå kriminelle handlinger i riket under et forsøk på å fremstå som turist. Dette er et praktisk og viktig bortvisningsgrunnlag, men som mister sin virkning som tiltak for å forebyggende kriminalitet ved at politiet ikke lenger kan pågripe for rask uttransport etter vedtak om bortvisning.

Oslo politidistrikt erfarer også at utlendingene fortsetter sitt ulovlige arbeid frem til utreisefristen. Det vil også være mulig for utlendingene å returnere etter kort tid og fortsette det ulovlige arbeidet uten noen utlendingsrettslig reaksjon. Tidligere ville disse hatt et innreiseforbud.

En annen konsekvens av SIS recast og UDIs nåværende praksis er at det gis et pålegg om tilbakevending og ikke utvisningsvedtak når grunnlaget knytter seg til migrasjonsrelaterte lovbrudd. Dette mener Oslo politidistrikt er uheldig. Som illustrasjon vises det til forhold hvor tredjelandborgere har oppholdt seg mange år ulovlig i riket. Disse vil oftest måtte livnære seg på ulovlig vis gjennom eksempelvis ulovlig arbeid eller andre kriminelle handlinger. Distriktet skriver at i en konkret sak resulterte et langvarig ulovlig opphold i skjul for norske myndigheter i et forelegg og pålegg om å forlate Norge da utlendingen hadde opphold i et annet Schengenland. Politiet kunne dermed heller ikke sikre iverksettelse av vedtaket. Etter Oslo politidistrikt sitt syn harmonerer ikke reaksjonen med alvorlighetsgraden av de samfunnsmessige konsekvensene av slike

lovbrudd og både de allmennpreventive og individualpreventive hensyn er betydelig svekket. POD støtter disse betraktningene.

Oslo Politidistrikt skriver også:

I tillegg til en følbar straffereaksjon bør det etter vår mening også medføre minst utvisning med nasjonalt innreiseforbud. I forlengelsen av dette vil vi også bemerke at det å ta arbeid uten oppholdstillatelse (ulovlig arbeid) i dag er straffesanksjonert etter utlendingslovens § 108. Etter vårt syn er ikke denne type kriminalitet migrasjonsrelaterte forhold, som etter innføring av SIS recast ikke kan føre til utvisning, men økonomisk kriminalitet. Lovgiver bør derfor også vurdere om dette straffebudet bør overføres straffeloven, sammen med bruk av ulovlig arbeid. Alternativt gjennom forarbeider eller forskrift klart gi uttrykk for at slike overtredelser kan medføre utvisning fra Norge (nasjonalt innreiseforbud).

POD er enig i at JD bør vurdere om dette er en hensiktsmessig regulering for å øke handlingsrommet i forbindelse med SIS recast. En regulering i straffeloven vil kunne tilsi at forholdet vil omfattes av reservasjonen etter returdirektivets 2 nr. 2, og man kan dermed unngå forutgående konsultasjon.

PU påpeker også at det i forhold til tilbakevending oppstår et spørsmål om hvordan ordningen skal harmoniseres med Norges øvrige Schengen-forpliktelser. PU skriver at en typisk situasjon ved avslutning av ulovlig opphold vil være at utlendingen ikke vil ha anledning til å lovlig reise til oppholdslandet via andre Schengen-land i de tilfellene vedkommende har oversittet den visumfrie perioden (90 dager innenfor en periode på 180 dager).

PU har utarbeidet statistikk over antall bort- og utviste for brudd på utlendingsloven med retur innad i Schengen fordelt på år og vedtakshjemmel siden 2018. POD viser til PUs forklaring av statistikken og potensielle feilkilder (se innspill fra PU punkt 2). Hovedfunnet er at returer til annet land i EU/Schengen utgjør en stor andel av de totale uttransportene fra Norge.

PU viser til at i 2022 ble totalt 2166 personer tvangsreturnert som følge av et vedtak om bort- eller utvisning. Av disse ble 734 returnert til et land innen EU/Schengen. 503 ble returnert i tråd med et bortvisningsvedtak, mens 231 ble sendt ut etter å ha blitt utvist.

POD ser at det vil være en risiko for at utlendinger unndrar seg pålegget om tilbakevending og blir værende i Norge ulovlig. Utlendinger med opphold i Schengen som bryter utlendingsloven, f.eks. ved å arbeide ulovlig, vil heller ikke lenger få noen utlendingsrettslig reaksjon så lenge de reiser i tråd med pålegget om tilbakevending. Det er en risiko for en økt tilkomst av tredjelandsborgere med formål om å arbeide ulovlig i Norge, da faren for utvisning ikke lenger er tilstede. Endringen vil på den måten undergrave den preventive og forebyggende effekten av bort- og utvisning og arbeidslivskriminalitet kan komme til å øke i omfang. Det kan bli mer attraktivt å arbeide i Norge uten tillatelse dersom reaksjonen kun er et pålegg om å reise tilbake til oppholdslandet.

Den nye saksflyten, med først et pålegg om å begi seg til den andre medlemstatens territorium og en eventuell påfølgende forutgående konsultasjon i utvisningssakene vil gi en langt mindre effektiv saksflyt sammenlignet med tidligere. Dette vil kunne lede til flere interneringer og lengre oppholdstid på utlendingsinternatet, som igjen vil lede til behov for økt kapasitet på internatet. Alternativt vil det medføre økt bruk av tvangsmidler som bestemt oppholdssted og/eller meldeplikt. Vi ser også at det vil bli gjennomført færre, og mindre effektive returer enn før, herunder må det antas å bli flere forsvinninger enn tidligere. Politiet vil ha mindre kontroll på om utlendinger forlater Norge i tråd med pålegget om tilbakevending.

I det tilfellet at den andre medlemsstaten faktisk tilbakekaller tillatelsen vil praksisendringen føre til at Norge blir ansvarlig for uttransport av tredjelandsborgeren ut av EU/Schengen. POD ser at Norge her kan bli ansvarlig for tredjelandsborgere som kan være krevende å returnere, eller at de faktisk vil være omfattet av et vern mot retur.

PU har redegjort for den praksis som er etablert mellom medlemslandene, særlig når det gjelder retur i bortvisningssaker av utlendinger som har internasjonal beskyttelse i annet land i EU/Schengen. PU ber om en avklaring fra departementet - enten i det videre lovarbeidet eller på annen måte - på om også denne gruppen skal følge de prosedyrer for retur som det nå legges opp til i § 90f. POD støtter PU i at dette må avklares.

POD mener videre at terskelen for hva som utgjør en trussel mot offentlig orden bør utredes. Etter PODs syn vil dette kunne omfatte personer som begår arbeidslivskriminalitet i Norge. Det er gitt klare politiske føringer som gjelder satsning mot arbeidslivskriminalitet, det vises også til Politiets trusselvurdering 2023 og Økokrims trusselvurdering av 2022. Offentlig orden begrepet vil også kunne omfatte utlendinger med langvarig ulovlig opphold i Norge, som skissert i eksempelet fra Oslo politidistrikt, samt utlendinger som gir uriktige opplysninger til utlendingsforvaltningen.

POD støtter også at det gis et unntak der det foreligger konkrete holdepunkter for unndragelsesfare og at det i disse sakene igangsettes en returprosedyre umiddelbart, istedenfor pålegget om tilbakevending. POD antar at det vil foreligge en slik risiko i mange av disse sakene. En slik bestemmelse, avhengig av praktiseringen av den, vil føre til at konsekvensene av regelendringen først og fremst blir at konsultasjonsordningen vil ta noe tid, samt spørsmålene knyttet til forholdsmessighet av internering og kapasitet på Trandum. JD bør samtidig avklare forholdet til unndragelsesfare etter utlendingsloven § 90 sjette ledd a der det etter JDs rundskriv G15/2010 fremgår at det må foreligge sannsynlighetsovervekt.

Umiddelbar utreisefrist

Det følger av forslaget til § 90 f at en utlending med ulovlig opphold som har oppholdstillatelse i annet land i EU/Schengen skal pålegges å begi seg umiddelbart til oppholdslandet. I merknaden til bestemmelsen sier departementet at det normalt bør være tilstrekkelig med én ukes frist.

Oslo politidistrikt er av den oppfatning at en frist på en uke i mange tilfeller er for lang tid og at en kortere frist bør være tilstrekkelig for å gi utlendingen en reell mulighet til å reise ut på egenhånd. Ved å gi utlendingen en lengre utreisefrist øker faren for unndragelse. I saker der utlendingen ikke oppfyller vilkårene for opphold til Norge fremstår det som lite hensiktsmessig at det skal gis syv dagers utreisefrist. I disse sakene ser distriktet ofte at utlendingen ikke har midler til å livnære seg i Norge og dermed må begå kriminalitet i form av mindre tyveri eller ulovlig arbeid.

En naturlig språklig forståelse av "umiddelbart" innebærer at utlendingen plikter å reise med én gang og ved første mulighet. Distriktet mener det som hovedregel - dersom det skal settes en utreisefrist - bør settes en konkret frist for tilbakevending, da det ellers vil være vanskelig å fastslå når fristen er oversittet og det kan startes sak om utvisning. For en person som påtreffes rett etter innreise og som ikke oppfyller vilkårene for innreise og opphold i Norge vil det imidlertid være mer enn tilstrekkelig med et par dager for å reise tilbake til oppholdslandet, med det forbehold at det finnes tilgjengelige billetter og at

utlendingen faktisk gis en reell mulighet til å reise. Det bør derfor åpnes for å sette kortere frister i langt større grad, og frister på syv dager eller mer bør heller være unntaket enn regelen.

PU skriver at en slik frist ikke vil være i samsvar med kravet til umiddelbar tilbakevending. Det dreier det seg ikke om utlendinger som har slått seg ned i Norge, men personer som er her midlertidig basert på visumfrihet og som skal være bosatt i det landet de skal vende tilbake til. Helt unntaksvis kan sikkert en frist på syv dager aksepteres, men i normalsakene må det legges til grunn at retur kan skje straks og uansett i løpet av to dager.

POD er enig i tolkningen til PU. Vi viser også til returhåndboken punkt 5.4 der det fremheves at tidsfristen for utreise må sees i sammenheng med at uttrykket umiddelbart er brukt i bestemmelsen. I tilfeller der utlendingen ikke har tilknytning til Norge, og kun har et kortere opphold her vil det ikke være i samsvar med returdirektivet å gi en frist på en uke til å reise hjem.

Forholdet til konsultasjonsordningen

PU skriver at § 90 f må ses i sammenheng med konsultasjonsordningen etter returforordningens artikkel 10-11, jf. også art 12:

«Artikkel 10 regulerer konsultasjon før det registreres en melding om tilbakesending, mens artikkel 11 regulerer en slik ordning etter at det er registrert en returmelding. I begge situasjonene skal det være et samråd mellom det land som ønsker å sende ut utlendingen og det landet som har gitt vedkommende en oppholdstillatelse. Bestemmelsene regulerer ikke returspørsmålet direkte. Om oppholdslandet fastholder oppholdstillatelsen skal det andre landet ikke registrere en melding om tilbakesending eller slette meldingen. Spørsmålet er like fullt hva som skjer med en utsendelse i disse tilfellene. Det kan ikke være hensikten at vedkommende skal forbli ulovlig i riket. Vi antar at utlendingen da kan overføres til oppholdslandet om så nødvendig med tvang. Et annet spørsmål er hvilket vedtak vedkommende da sendes ut på. Etter vårt syn er dette praktisk viktige spørsmål. Departementet bør i det videre arbeidet med lovforslaget avklare hva som gjelder med tanke på retur etter gjennomført konsultasjon, herunder om dette bør reguleres i § 90f.»

Oslo politidistrikt mener også dette bør reguleres:

«Politiet forstår unntaket slik at utlendingsmyndighetene ved unndragelsesfare kan unnlate pålegg som nevnt i § 90 f første ledd første punktum, og i stedet gå rett til prosedyre om returvedtak. Politiet forstår det likevel slik at medlemsstaten der tredjelandsborgeren har opphold fortsatt må konsulteres før returvedtak fattes, jf. returforordningen artikkel 10 og grenseforordningen artikkel 24 og ny utlendingslov § 90 g. Hvis dette er en riktig forståelse av unntaket bør det klargjøres i loven eller i forarbeidene.»

POD er enig i at saksflyten her ikke fremgår klart av forslagene til nye lovbestemmelser eller av høringsnotatet. Det er viktig at dette avklares på en tydelig måte.

Innspill til punkt 7.3.4 Skille mellom Schengen-/EU-innreiseforbud og nasjonale innreiseforbud

JD foreslår å synliggjøre i utlendingsloven § 71 et skille mellom "nasjonale innreiseforbud" og "Schengen/EU-innreiseforbud".

Selv om det åpenbart er et rettslig og praktisk skille mellom innreiseforbud til Norge og innreiseforbud til Schengen-/EU-området, mener Øst politidistrikt at det ikke er hensiktsmessig å innføre "nasjonalt innreiseforbud" (*purely national entry ban*) og "Schengen-/EU-innreiseforbud" som formelle begreper i det nasjonale regelverket. Etter distriktets vurdering er det tilstrekkelig – og tydeligere – at sondringen mellom de to

formene for innreiseforbud beskrives og synliggjøres konkret i regler og vedtak der det er nødvendig.

JD foreslår også å lovfeste når innreiseforbud begynner å "løpe". Etter Øst politidistrikts erfaring er det svært viktig at de rettslige virkningene av utvisningsvedtak er presist fastsatt og angitt overfor utlendingen. Det har tidligere vært spørsmål om muligheten til å straffe overtredelse av innreiseforbud der en utvist tredjelandsborger reiser inn i Norge etter et besøk i et annet schengenland, uten å ha forlatt schengenområdet. Dette er bl.a. omtalt i Prop. 60 L (2020–2021) punkt 7.2. Distriktet mener derfor at det bør lovfestes både når innreiseforbudets varighet skal regnes fra, og når forbudet mot å reise inn i *riket* begynner å gjelde.

POD er enig med Øst politidistrikt i at det er svært viktig at det lovfestes når innreiseforbudet begynner å løpe (nedtellingen), da det kan ha svært inngripende konsekvenser å bryte et innreiseforbud. Av samme grunner, mener vi også at det er viktig å synliggjøre forskjellen mellom nasjonale innreiseforbud og innreiseforbud til Schengen.

Innspill til punkt 7.3.5 Adgang til å suspendere innreiseforbud

Det vises til forslag om adgang til å suspendere innreiseforbud i § 71 annet ledd annet punktum. Departementet viser til at det ikke er ment å endre den gjeldende adgangen til å suspendere fra innreiseforbud etter søknad hvor formålet er kortvarig, men å åpne for at det kan suspenderes fra innreiseforbudet i andre tilfeller, i tråd med returdirektivet. Departementet viser til at det skal være en svært høy terskel for å suspendere innreiseforbud, hovedsakelig knyttet til sterke humanitære hensyn. Det vises videre til at kollektiv suspensjon kan tenkes i forbindelse med krig og katastrofer.

POD er enig i at en slik suspensjonsadgang bør reguleres, først og fremst i forbindelse med krig og katastrofer.

Innspill til punkt 7.3.6 Ny regel i utlendingsforskriften om retten til å søke fra riket etter negativt vedtak

JD foreslår å endre praksis om retten til å søke fra riket etter negativt vedtak. Dette gjøres ved å innta en ny regel i utlendingsforskriften § 10-1 tredje ledd tredje punktum som slår fast at en utlending som har fått et vedtak som innebærer en plikt til å forlate riket, ikke har rett til å søke fra riket.

Oslo politidistrikt er positive til den foreslåtte endringen i utlendingsforskriften § 10-1 hva gjelder retten til å søke fra riket etter negativt vedtak og mener at man ved dette fjerner en ren treneringsadgang.

Øst politidistrikt støtter den foreslåtte forskriftsendringen. Den vil tydeliggjøre hvem som har rett til å søke fra riket og bidra til bedre forståelse av reglene. Endringen synes også hensiktsmessig av hensyn til sammenhengen i regelverket. Endringen vil gjøre regelverket tydeligere og enklere å forholde seg til for utlendingen og utlendingsforvaltningen.

Øst politidistrikt bemerker at politiet fortsatt vil måtte ta imot alle søknader fremsatt etter utreisefristens utløp da det ikke er hjemmel til å avvise disse. Endringen kan imidlertid potensielt føre til færre slike søknader.

POD støtter regelendringen.

Generelle innspill til lovforslagene i §§ 90-90 g

Når først bestemmelsen skal revideres, vil vi anbefale at departementet foretar en fullstendig gjennomgang av innholdet i bestemmelsen, og ikke bare gjør endringer som er SIS-relevante. Mye av innholdet i § 90 har vært gjeldende i lang tid og var også med i den gamle utlendingsloven fra 1988.

PU skriver at et eksempel på dette er gjeldende § 90 syvende ledd annet punktum, som foreslås videreført i § 90d tredje ledd siste punktum, og som lyder: Når særlige grunner taler for det, kan utlendingen bli ført til et annet land enn det vedkommende kom fra. Meningen med bestemmelsen har vært å åpne for at retur helt unntaksvis kan finne sted til annet land enn hjemland eller det land utlendingen har reist inn ifra. Spørsmålet er imidlertid om bestemmelsen i dag har en plass ved siden av de reglene fra EU som regulerer returspørsmålet. Departementet bør se nærmere på denne bestemmelsen. PU utelukker ikke at den kan ha en funksjon som en sikkerhetsventil for de helt spesielle tilfellene hvor retur bør skje til annet sted enn opprinnelsesland, transitland eller land hvor utlendingen har returadgang.

POD er enig med PU i at denne særregelen ikke lenger fremstår å ha relevans ved siden av EUs regler om retur.

Økonomiske og administrative konsekvenser

Det fremgår i høringsnotatet punkt 9 at forslaget i all hovedsak innebærer at regler som allerede er vedtatt eller allerede gjelder, synliggjøres i utlendingsregelverket av informasjonshensyn. Departementet forventer ikke at forslaget vil innebære vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser som ikke allerede er hensyntatt i kostnadsrammen for implementering av Schengen IKT-forpliktelser i Utlendingsdirektoratet og Politidirektoratet.

POD legger til grunn at forslaget i praksis vil få følger for politiets interne opplæringsbehov, utarbeidelse av nye vedtaksmaler, behov for å oppdatere underliggende rutiner og retningslinjer, samt saksflyt og arbeidsprosesser. Utlendingsmyndighetene fatter et stort antall vedtak som innebærer en plikt til å forlate riket, og vedtakskompetansen tilligger flere instanser. Dersom ordningene endres fra dagens situasjon, vil det medføre behov for opplæring og omlegging av arbeidsmetodikk.

Regelendringen vil føre til en økt arbeidsbyrde for politiet. Det vises til redegjørelsen ovenfor. De nye reglene vil medføre en økt arbeidsmengde for politiet knyttet til oppfølging av saker og dette arbeidet vil være vanskelig å synliggjøre og vil heller ikke gi resultater i form av tvangsretur. Et eksempel på det sistnevnte vil være det arbeidet politiet utfører med tanke på retur til hjemlandet mens det foregår en konsultasjonsprosedyre, som får det utfall at oppholdslandet ikke tilbakekaller tillatelsen. Dette er returarbeid som ikke gjøres i dagens saksflyt.

POD viser også til gjennomgangen ovenfor vedrørende antatt økning i antall fremstillinger for retten og lengre opphold ved Trandum, avhengig av hvordan unntaket som er foreslått i § 90 f annet ledd annet punktum vil håndheves og saksvolumet. Politiet må videre påregne mer ressurser til å bringe klarhet i om utlendingene har forholdt seg til pålegget om utreise.

Oslo politidistrikt skriver at saker som knytter seg til kortvarig ulovlig opphold og ulovlig arbeid hittil har blitt håndtert gjennom forvaltningsrettslig konsekvens som utvisning,

fremfor strafforfølgning av hensyn til en effektiv uttransport og for håndhevelse av returdirektivet. Oslo politidistrikt vil nå i stedet initiere straffeforfølgning, herunder inndragning i høyere grad i et kriminalitetsbekjempende og forebyggende øyemed. Endringene vil dermed innebære en økning i antall straffesaker som må etterforskes og påtaleavgjøres.

Samtidig vil antallet uttransporterte ved tvang antas å få en nedgang. Siden innføringen av SIS recast i mars har politidistriktene merket en betydelig nedgang i antall uttransporter med tvang. Det må antas at dette delvis skyldes at flere nå reiser etter pålegg, men også at flere får mulighet til å unndra seg iverksetting. Også saker som resulterer i at utlendingen forlater på egenhånd er ressurskrevende og innebærer mye arbeid fra politiets side.

Med hilsen

Cecilia Bordonado
Fagdirektør

Martin Natvig
Seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent uten signatur.

Vedlegg:

Tilbakemelding - Forslag om endringer i utlendingsregelverket som følge av nye SIS-forordninger - Oslo politidistrikt

Tilbakemelding - Forslag om endringer i utlendingsregelverket som følge av nye SIS-forordninger - Øst politidistrikt

Tilbakemelding - Forslag om endringer i utlendingsregelverket som følge av nye SIS-forordninger - Politiets utlendingsenhet statistikk

Tilbakemelding - Forslag om endringer i utlendingsregelverket som følge av nye SIS-forordninger - Finnmark politidistrikt

Vedlegg_Høringssvar

Høringsinnspill - SIS recast - Tredjelandsborgere med oppholdstillatelse i annen medlemsstat - Møre og Romsdal politidistrikt



Politidirektoratet

Deres referanse:
23/43389-2

Vår referanse:

Sted, dato:
Oslo, 12.05.2023

INNSPILL – FORSLAG TIL ENDRINGER I UTLENDINGSREGELVERKET SOM FØLGE AV NYE SIS- FORORDNINGER

Oslo politidistrikt (OPD) viser til brev fra Politidirektoratet (POD) av 31.03.2023, sendt Oslo politidistrikt 12. april 2023, hvor det bes om innspill til Justis- og beredskapsdepartementets (JD) vedlagte høringsnotat av 27.03 med forslag til endringer i utlendingsregelverket som følge av SIS-forordninger m.m. Frist for innspill til Politidirektoratet er 12.05.2023.

Innspillet er utarbeidet av Felles enhet for utlending og forvaltning ved Oslo politidistrikt. Det er i besvarelsen hovedsakelig lagt vekt på de problemstillingene som naturlig faller inn under vårt mandat.

Oslo politidistrikt er innforstått med at forslaget i stor grad innebærer en synliggjøring av allerede gjeldende regler. Vi vil imidlertid samtidig benytte anledningen til å fremheve eventuelle utfordringer innføring av SIS-recast har medført for vårt arbeid.

Til pkt. 7.1.2 Særskilt om tilfeller hvor tredjelandsborgeren har lovlig opphold i en annen medlemsstat

Det vises til forslag om ny § 90 g om registrering i SIS for en utlending som har gyldig oppholdstillatelse utstedt av en annen medlemsstat. Departementet har tolket returforordningen og grensekontrollforordningen slik at det i utgangspunktet skal gjennomføres konsultasjon i forkant av registrering i SIS. Det påpekes at en slik saksflyt i praksis vil kunne utfordre forholdsmessighetsvurderinger når det gjelder politiets bruk av tvangsmidler etter utlendingsloven. Da det ved konsultasjon vil kunne ta flere uker før et svar foreligger, vil en konsekvens av dette være at politiet eller domstolen beslutter løslatelse av utlendinger fordi internering over en lengre periode vil anses å være uforholdsmessig, på tross av at det foreligger unndragelsesfare.

Det vises videre til redegjørelse i pkt. 7.2 om unntaket ved unndragelsesfare nedenfor. Dette vil igjen kunne medføre at utlendinger unndrar seg politiets kontroll og iverksettelse av vedtak, og risikerer å måtte ty til kriminalitet for å kunne livnære seg i Norge i påvente av konsultasjonen. Også unndragelsesfaren utenlands er her et sentralt moment.

Saksflyten som oppstilles vil videre utfordre kapasiteten på Trandum og bli betydelig mer ressurskrevende for de tilfeller hvor internering ikke blir funnet uforholdsmessig. Det er videre uheldig at utlendinger som vurderes utvist fra Norge blir værende i landet unødig lenge i påvente av svar på konsultasjonen. Praksis før iverksettelse av SIS recast var at utlendingene, i saker hvor det forelå unndragelsesfare, ble uttransportert til oppholdslandet og at oppholdslandet i ettertid tok stilling til om tillatelsen skulle opprettholdes og SIS-innmeldingen dermed slettes. Ofte kunne uttransportert da skje innenfor den tredje dagen etter pågripelsen og utlendingene trengte dermed heller ikke fremstilles for retten, jf. utlendingsloven § 106 a syvende ledd.

Forholdet til utlendingslovens regler om tvangsmidler og politiets adgang til å benytte disse for SIS recast-tilfellene i de ulike stadier bør med fordel kommenteres i forarbeidene. Det vises for øvrig til nylig høring om endringer i utlendingsloven § 106d om unndragelsesfare.

Videre bør vedtakskompetansen knyttet til pålegget klargjøres og kommenteres. Politiet mener også at lovgiver bør gi en veiledning på hvilken utstrekning det skal føres kontroll med at tredjelandsborgeren følger pålegget og reiser innenfor utreisefristen, og i så fall hvordan dette skal dokumenteres.

Til pkt. 7.2 Mulig nytt grunnlag for tilbakekall av midlertidig og permanent oppholdstillatelse

Departementet har bedt om innspill til spørsmålet om Norge skal ha en bestemmelse om tilbakekall av norsk oppholdstillatelse dersom et Schengenland har utløst ønske om SIS-innmelding.

For å ivareta de hensyn som ligger bak SIS recast, mener OPD at Norge bør ha en adgang til å vurdere tilbakekall av tillatelse på bakgrunn av forhold som har utløst ønske om SIS-innmelding fra et medlemsland, etter grensekontrollforordningen art. 24.

Vi mener det vil være hensiktsmessig at tillatelsen i Norge vurderes i lys av en medlemsstats ønske om innmelding i SIS, også slik at dette kan registreres som en sak i Datasystem for utlendings- og flyktningssaker (DUF). Det har etter vårt syn gode grunner for seg at en slik historikk fremkommer i datasystemet, også der hvor det ikke treffes vedtak om tilbakekall.

En anser en slik ordning for å virke preventivt. Vi er enige i at terskelen for tilbakekall skal være høy, og utlendingens tilknytning til Norge vil naturligvis være av sentral betydning. Dersom en tredjelandsborger eksempelvis har gitt uriktige opplysninger om identitet og oppholdsstatus til et annet medlemsland i den hensikt å kunne motta doble trygdeytelser og/eller leve under en annen identitet i et annet medlemsland, eller en tredjelandsborger arbeider ulovlig i et annet medlemsland og det på denne bakgrunn er ønskelig med SIS-innmelding, mener vi dette er så alvorlige handlinger at Norge bør ha anledning til å vurdere tilbakekall, også der hvor det ikke reise straffesak, men løses forvaltningsmessig.

Det bemerkes videre at det må påses at regelverket for innhenting av dommer kun til bruk i forvaltningssak er på plass for alle de aktuelle land.

Når det gjelder spørsmålet om informasjonsbestemmelsen i § 90 g tredje ledd annet punktum er vi enige i at denne er hensiktsmessig. Det er viktig og preventivt for

utlendingen å vite hva som kan bli konsekvensen ved å ikke følge pålegg om å reise og å oversitte utreisefristen. Som nevnt ovenfor er imidlertid vårt synspunkt at vurderingen etter konsultasjon bør tas etter at utlendingen har forlatt riket.

Hvilken medlemsstat som er ansvarlige for returen helt ut av Schengen dersom en oppholdstillatelse trekkes tilbake, bør også klargjøres.

Til pkt. 7.3.3 Særregel om avslutning av ulovlig opphold for tredjelandborgere med lovlig opphold i en Schengen- / EU-medlemsstat

Det foreslås en særregel om avslutning av ulovlig opphold for tredjelandborgere med lovlig opphold i en annen Schengen-/ EU-medlemsstat i ny § 90 f i tråd med returdirektivet artikkel 6 nr. 2.

- Bortvisning og utvisning

SIS recast ble iverksatt før det ble gjort endringer i norsk utlendingslov. Det innebærer at unntaket som foreslås i § 90 f annet ledd annet punktum ikke er anvendt, men saksflyten er hittil blitt praktisert slik at alle er gitt pålegg i henhold til første punktum gjennom bortvisningsvedtak fattet av politiet eller UDI.

Oslo politidistrikt er innforstått med de forpliktelser Norge er underlagt etter returdirektivet, returforordningen og grensekontrollforordningen, men må likevel understreke den bekymringen vi opplever knyttet til manglende kontroll med utlendingens utreise fra Norge.

Vi har, allerede i løpet av den korte tiden etter ikrafttreddelsen av SIS recast, erfart flere tilfeller hvor tredjelandborgere (med opphold i annet Schengenland), har unndratt seg pålegget og hvor det er ukjent for politiet om de fortsatt befinner seg i riket. Dette til tross for at vi har ilagt utlendingene meldeplikt etter utlendingsloven § 105. Vi har også erfart at tredjelandborgerne unndrar seg før politiet eller UDI har fått skrevet og underrettet bortvisningsvedtaket. Tredjelandborgeren har dermed ikke blitt underrettet utreisefristen, som ved oversitting resulterer i prosedyre om returvedtak. Politiet presiserer at det er vanskelig å finne utlendinger på nytt. De blir mer påpasselige, dyktigere til å skjule seg og smartere i tilnærmingen.

Det utlendingsrettslige bruddet i sakene har typisk vært ulovlig opphold, ulovlig arbeid eller hvor utlendingen i utlendingskontroll tilbakeholder og skjuler vesentlig informasjon for politiet. Sistnevnte forhold innebærer brudd på utlendingsloven § 21, som alene var tilstrekkelig for utvisning av tredjelandborgere med opphold i et annet Schengen land forut for SIS recast. Utlendingene i eksemplene som nevnt har allerede vist både evne og vilje til å unnlate å følge utlendingslovens regelverk, uten å tilkjenne seg for norske myndigheter før de typisk oppdages i en ordinær utlendingskontroll. Som hovedregel er de helt uten tilknytning til riket og uten midler, og ikke alle er i besittelse av reisedokumenter som kan beslaglegges for å sikre kontroll. Saksflyten i saker som faller innunder SIS recast utfordrer dermed politiets kontroll. Et bortvisningsvedtak, i motsetning til utvisning, medfører dessuten at utlendingene lovlig kan returnere til Norge straks bortvisningsgrunnlaget er reparert. OPD er derfor bekymret for en økt tilkomst av tredjelandborgere med formål om å arbeide ulovlig i Norge, da faren for utvisning ikke lenger er tilstede.

Videre avdekker OPD tidvis utlendinger som forsøker å dekke over et formål om å begå kriminelle handlinger i riket under et forsøk på å fremstå som turist. Dette er et praktisk og viktig bortvisningsgrunnlag, men som mister sin fulle forebyggende virkning ved at politiet ikke lenger kan uttransportere i de SIS recast- tilfellene hvor vilkårene, tidligere, ville vært oppfylt.

En annen konsekvens av SIS recast er at det treffes bortvisningsvedtak og ikke utvisningsvedtak når grunnlaget knytter seg til migrasjonsrelaterte lovbrudd og det gis pålegg. Dette mener OPD er uheldig. Som illustrasjon vises det til forhold hvor tredjelandsborgere har oppholdt seg mange år ulovlig i riket. Disse vil oftest måtte livnære seg på ulovlig vis gjennom eksempelvis ulovlig arbeid eller andre kriminelle handlinger. I en konkret sak resulterte et langvarig ulovlig opphold i skjul for norske myndigheter i et forelegg og et bortvisningsvedtak og pålegg da utlendingen hadde opphold i et annet Schengenland. Politiet kunne dermed heller ikke sikre iverksettelse av vedtaket. Etter OPD sitt syn harmonerer ikke reaksjonen med alvorlighetsgraden av de samfunnsmessige konsekvensene av slike lovbrudd og både de allmennpreventive og individualpreventive hensyn er betydelig svekket.

Videre har OPD en reell frykter for at arbeidsmarkeds kriminalitet kommer til å øke i omfang og at det vil bli mer attraktivt å arbeide i Norge uten tillatelse dersom reaksjonen kun er bortvisning hvor man bes reise tilbake til oppholdslandet frivillig. Den forebyggende effekten blir minimal. Vi erfarer også at utlendingene fortsetter sitt ulovlige arbeid frem til utreise Fristen. Det vil også være mulig for utlendingene å returnere etter kort tid og fortsette det ulovlige arbeidet. OPD vil i denne sammenheng vise til de klare politiske føringer som gjelder satsning mot arbeidsmarkeds kriminalitet, Politiets trusselvurdering 2023 og Økokrims trusselvurdering av 2022. I tillegg til en følbare straffereaksjon bør det etter vår mening også medføre minst utvisning med nasjonalt innreiseforbud.

I forlengelsen av dette vil vi også bemerke at det å ta arbeid uten oppholdstillatelse (ulovlig arbeid) i dag er straffesanksjoner etter utlendingslovens § 108. Etter vårt syn er ikke denne type kriminalitet ikke migrasjonsrelaterte forhold, som etter innføring av SIS recast ikke kan føre til utvisning, men økonomisk kriminalitet. Lovgiver bør derfor også vurdere om dette straffebudet bør overføres straffeloven, sammen med bruk av ulovlig arbeid. Alternativt gjennom forarbeider eller forskrift klart gi uttrykk for at slike overtredelser kan medføre utvisning fra Norge (nasjonalt innreiseforbud).

- Bruk av utreisefrist og begrepet "umiddelbart"

Av forslaget til ny § 90 f følger det at en utlending med oppholdstillatelse i en annen Schengen- eller EU-medlemsstat skal "pålegges å begi seg umiddelbart" tilbake til oppholdslandet. Ordlyden er i tråd med ordlyden i returdirektivet artikkel 6 nr. 2. En fastsettelse av den nærmere tidsfristen er overlatt til nasjonal rett.

Det fremkommer i høringen at departementet mener det normalt bør være tilstrekkelig med én ukes frist. Oslo politidistrikt er av den oppfatning at en frist på en uke i mange tilfeller er for lang tid og at en kortere frist likevel vil kunne gi utlendingen en reell mulighet til å reise ut på egenhånd.

Ved å gi utlendingen en lengere utreisefrist øker faren for unndragelse samtidig som det legges opp til at utlendingen skal kunne fortsette sin ulovlige virksomhet i Norge frem til utreise Fristen.

I saker der utlendingen ikke oppfyller innreisevilkårene til Norge fremstår det som rart at det skal gis syv dagers utreisefrist. I disse sakene ser vi ofte at utlendingen ikke har midler til å livnære seg i Norge og dermed må begå kriminalitet i form av mindre tyveri eller ulovlig arbeid.

En naturlig språklig forståelse av "umiddelbart" innebærer at utlendingen plikter å reise med én gang og/ eller ved første mulighet. Vi mener det som hovedregel – dersom det skal settes en utreisefrist - bør settes en konkret frist for tilbakevending, da det ellers vil være vanskelig å fastslå når fristen er oversittet og vi kan starte sak om utvisning. For en person som påtreffes rett etter innreise og som ikke oppfyller vilkårene for innreise og opphold i Norge vil det imidlertid være mer enn tilstrekkelig med et par dager for å reise tilbake til oppholdslandet, med det forbehold at det finnes tilgjengelige billetter og at utlendingen faktisk gis en reell mulighet til å reise. Det bør derfor åpnes for å sette kortere frister i langt større grad, og frister på syv dager eller mer bør heller være unntaket enn regelen, etter vårt syn.

- Til det foreslåtte unntaket i § 90 f – ved unndragelsesfare

Politiet forstår unntaket slik at utlendingsmyndighetene ved unndragelsesfare kan unnlate pålegg som nevnt i § 90 f første ledd første punktum, og i stedet gå rett til prosedyre om returvedtak. Politiet forstår det likevel slik at medlemsstaten der tredjelandsborgeren har opphold fortsatt må konsulteres før returvedtak fattes, jf. returforordningen artikkel 10 og grenseforordningen artikkel 24 og ny utlendingslov § 90 g. Hvis dette er en riktig forståelse av unntaket bør det klargjøres i loven eller i forarbeidene.

I tillegg bør det klargjøres om politiet ved unntakstilfellene som nevnt i § 90 f, har adgang til å bruke tvangsmidler i påvente av svar på konsultasjon og videre adgang til å uttransportere tredjelandsborgeren til medlemsstaten dersom staten opprettholder oppholdstillatelsen. Hvis tvangsmidler kan brukes, herunder internering, vil dette kunne få økonomiske konsekvenser da oppholdstiden på Trandum vil kunne bli lenger enn det som er vanlig oppholdstid i dag (normalt 72 timer), jf. 14-dagers fristen som medlemsstaten har til å svare på konsultasjonen. Det vises da til de betraktninger og utfordringer som er gjengitt ovenfor i punkt 7.1.2. Et resultat av langvarig konsultasjon er også at domstolen finner det uforholdsmessig og beslutter løslatelse av utlendingen.

Det er vår erfaring at Utlendingsdirektoratet (UDI) ikke tar tilstrekkelig hensyn til politiets vurdering av hvorvidt det foreligger unndragelsesfare når utreisefristen skal settes. Det er her viktig at UDI og politiet har lik forståelse av begrepet. Dersom politiet har benyttet tvangsmidler etter utlendingsloven begrunnet i at det foreligger unndragelsesfare, bør det etter vårt syn være et tungtveiende moment ved UDIs vurdering. Det vises også til at politiet har en bred erfaring ved å vurdere om det foreligger unndragelsesfare.

- Det oppfordres til å komme med innspill til hvorvidt det likevel er et praktisk behov for å innta tilsvarende unntaksbestemmelse i § 90 f slik som Sverige.

OPDs oppfatning er at det ikke er nødvendig, særlig sett hen til at Norge i motsetning til Sverige ikke har reservert seg mot anvendelse av returdirektivet i disse tilfellene.

- Videre ber Justisdepartementet om høringsinstansenes syn på hvordan avgjørelsene kan innrettes slik at man unngår unødig tidsbruk og merarbeid,

samtidig som utlendingen gis reell anledning til å reise til medlemsstaten hvor vedkommende har lovlig opphold, før vedkommende eventuelt må forlate hele Schengen /EU- området.

OPD viser her til det ovennevnte, og mener for øvrig at departementets forslag til innretning av avgjørelsene fremstår hensiktsmessig. Viktigheten av at det blir utarbeidet informative maler hvor pliktene og konsekvensene tydelig fremkommer, poengteres.

OPD er enig med Justisdepartementet om at det lages en forskriftshjemmel hvor det klargjøres på hvilken måte pålegget om tilbakevending skal gis, hvor lang frist og hvem som har kompetanse til å gi det. For en hurtigere saksbehandling bør det vurderes om pålegget, som kun er prosessuelt og ikke kan påklages, er underlagt forvaltningslovens regler om forhåndsvarsling før pålegget kan gis, eller om pålegg kan utstedes uten forhåndsvarsling, samt kompetanseregler. At pålegget ikke skal kunne påklages isolert taler etter vårt syn for at pålegget ikke er et enkeltvedtak og det derfor heller ikke er nødvendig å forhåndsvarsle, jf. forvaltningsloven § 16, jf. § 3.

OPD ønsker også å trekke frem utlendingsforskriften § 14-5 femte ledd som sier at "[f]orhåndsvarsel om utvisning med hjemmel i lovens § 66 annet ledd bokstav a kan gis samtidig med vedtak som fastsetter en utreisefrist i medhold av lovens § 90 sjette ledd." Det følger av Rundskriv GI-04/2023 at bestemmelsen gjelder "ved vedtak om avslag på opphold der det samtidig er gitt en utreisefrist". Ordlyden i bestemmelsen taler imidlertid for at den også kan gjelde ved oversittet utreisefrist i bortvisningssaker. Det er vår oppfatning at uf. § 14-5 femte ledd også bør gjelde her. Dersom politiet har anledning til å forhåndsvarsle om utvisning på bakgrunn av oversittet utreisefrist samtidig med underretting av vedtak om bortvisning, vil dette kunne bidra til en noe mer effektiv saksgang.

Til pkt. 7.3.5 Adgang til å suspendere innreiseforbud

Det vises til forslag om adgang til å suspendere innreiseforbud i § 71 annet ledd annet punktum. Det bør tydeliggjøres i forarbeidene hvilke tilfeller som omfattes av tungtveiende hensyn for håndteringen av straffeforfølgningen av retur etter utvisning etter utlendingsloven § 108 tredje ledd bokstav e), herunder en tydeliggjøring av om det er ment å gjelde tilfeller som knytter seg til åpenbare returvern.

Til pkt. 7.3.6 Ny regel i utlendingsforskriften om retten til å søke fra riket etter negativt vedtak

OPD er positive til den foreslåtte endringen i utlendingsforskriften § 10-1 hva gjelder retten til å søke fra riket etter negativt vedtak og mener at man ved dette fjerner en ren treneringsadgang.

Til pkt. 7.4 Eventuell midlertidig forskriftsregulering

Reglene om pålegg og unntaket for å gi pålegg, forslag i § 90 f, samt g, og ny § 90 bør vurderes forskriftsfestet i påvente av det videre lovarbeidet.

Til pkt. 9 Økonomiske og administrative konsekvenser

En økt arbeidsbyrde for politiet må påregnes. Det vises til merknader i pkt. 7.1.2 vedrørende antatt økning i antall fremstillinger for retten og lengre opphold ved

Trandum, avhengig av hvordan unntaket som er foreslått i § 90 f annet ledd annet punktum vil håndheves og saksvolumet.

Politiet må videre påregne mer ressurser til å bringe klarhet i om utlendingene har forholdt seg til pålegget om utreise. Saker som knytter seg til kortvarig ulovlig opphold og ulovlig arbeid har ved OPD blitt håndtert gjennom forvaltningsrettslig konsekvens som utvisning, fremfor strafforfølgning av hensyn til en effektiv uttransport og for håndhevelse av returdirektivet. På bakgrunn av at den utlendingsrettslige konsekvens kun vil vært bortvisning i SIS-recast tilfellene vil OPD initiere strafforfølgning herunder inndragning i høyere grad i et kriminalitetsbekjempende og forebyggende øyemed. Det vil innebære en økning i antall straffesaker som må etterforskes og påtaleavgjøres.

Dersom det fortsetter å være en praksis med bortvisning fremfor utvisning i SIS recast-tilfellene, vil juristene i politiet dessuten ha myndighet til å treffe langt flere vedtak enn tidligere. OPD har hittil ikke benyttet vedtakskompetansen i disse sakene ettersom bruddet på utlendingsloven har vært grunnlag for utvisning, men fremover vil det antas en økt arbeidsbyrde for juristene, avhengig av hvordan vedtakskompetansen skal operasjonaliseres.

Samtidig vil antallet uttransporterte ved tvang antas å få en nedgang. Siden innføringen av SIS recast i mars har vi merket en betydelig nedgang i antall uttransporter med tvang. Det må antas at dette delvis skyldes at flere nå reiser frivillig, men også at flere får mulighet til å unndra seg iverksetting. Også saker som resulterer i frivillig retur er ressurskrevende og innebærer mye arbeid fra politiets side.

Avslutningsvis vil OPD bemerke at vi, på utlendingsfeltet, i mange år har jobbet forebyggende gjennom forvaltning ved å bruke de mulighetene utlendingsloven gir og Oslo politidistrikt er bekymret for at foreslåtte endringer vil medføre at den kriminalitetsforebyggende effekten reduseres. Vi frykter at innføring av SIS recast vil svekke dette arbeidet, og spesielt dersom migrasjonsrelaterte forhold ikke lenger danner grunnlag for utvisning, ei heller for tredjelandsborgere med opphold i et Schengenland.

Med hilsen

Ida Melbo Øystese
Politimester

Jan Eirik Thomassen
Politiinspektør/Enhetsleder

Saksbehandlere:

Påtaleseksjonen - 284:

Oda C. Tange
Politifullmektig

Henrikke E. Vestgren
Politiadvokat

Tlf.: 22669700

Seksjon for utlendingskontroll – 282:

Anders Nordstoga
Politioverbetjent spesialist

Torhild Kristine Nervold
Politioverbetjent spesialist

Anders Haugum Auråker
Politibetjent 3

Seksjon for utlendingsforvaltning – 281:

Julie Schulerud Hay Walseng
Juridisk seniorrådgiver

Tlf.: 22342190



Politidirektoratet
Postboks 2090 Vika
0125 Oslo

Deres referanse:

Vår referanse:

Sted, dato:

23/43389 - 17

Ski, 12.05.2023

Anmodning om innspill - Forslag om endringer i utlendingsregelverket som følge av nye SIS-forordninger

Det vises til Politidirektoratets brev 31.03.2023 vedr. forslag til endringer i utlendingsregelverket som følge av nye SIS-forordninger. Justis- og beredskapsdepartementet har sendt på høring forslag til endringer i utlendingsloven og utlendingsforskriften, herunder en ny bestemmelse om plikten til å registrere i SIS, samt lovtekniske endringer som følger av dette eller tydeliggjør andre gjeldende regler. Politidirektoratet ber om innspill til høringssvar, herunder eventuelle utfordringer forslaget vil få i saksflyten ved retur av utlendinger innad i schengenområdet. Det fremheves også at departementet ber om høringsinstansenes syn på hvordan avgjørelsene kan innrettes slik at man unngår unødig tidsbruk og merarbeid, samtidig som utlendingen gis reell anledning til å reise til medlemsstaten hvor vedkommende har lovlig opphold, før vedkommende eventuelt må forlate hele Schengen-/EU-området.

Frist for innspill er satt til 12.05.2023.

Innspill fra Øst politidistrikt

Overordnede bemerkninger

Behovet for regelverksendringer

Forslagene i høringen er begrunnet delvis med informasjonshensyn på bakgrunn av nylige endringer i SIS-loven, et aktualisert behov for å tydeliggjøre enkelte gjeldende bestemmelser, samt lovtekniske hensyn.

Øst politidistrikt imøteser lov- og forskriftsendringer som vil sørge for at utlendingsregelverket samsvarer bedre med de nye SIS-forordningene og systematikken som følger

ØST POLITIDISTRIKT

Post: Postboks 3390, 1402 Ski / Besøk: Vestveien 16, 1400 Ski / (+47) 64 99 30 00

post.ost@politiet.no / www.politiet.no / Organisasjonsnummer: 974760584

av returdirektivet. Det haster med å få gjennomført justeringer i det nasjonale regelverket for å unngå at det blir avvik mellom norsk forvaltningspraksis og den praksis det er lagt opp til i de rettsaktene Norge er bundet av gjennom schengensamarbeidet. Etter ikrafttredelsen av endringene i SIS-loven 7. mars d.å., er det stadig en del uavklarte problemstillinger mht. praksis. Utlendingsdirektoratet har fastsatt midlertidige retningslinjer om bort- og utvisning av tredjelandsborgere med oppholdstillatelse i annen medlemstat, men disse har ført til nye problemstillinger og uvisse praksisendringer i perioden frem til det blir vedtatt lov- og forskriftsendringer. Øst politidistrikt har allerede brukt forholdsvis mye ressurser på å gjennomgå og implementere endringer som følger av SIS-forordningene og Utlendingsdirektoratets midlertidige retningslinjer.

Når det gjelder det materielle innholdet i forslaget, mener Øst politidistrikt at det mest betydningsfulle vil være endringene som foreslås for utlendingsloven § 90. Selv om dette regelverket formelt har vært gjeldende siden returdirektivet ble inkorporert i norsk rett siden 2010, vil de endringene som foreslås i realiteten ha betydelige konsekvenser for arbeidsprosesser og saksflyt knyttet til vedtak som innebærer en plikt til å forlate Norge.

Øst bemerker videre at forslaget i liten grad hensyntar EØS-borgere og familie-medlemmer som faller inn under EØS-regelverket. Med de endringene som foreslås blir det mindre tydelig hvilke regler som gjelder for denne persongruppen ved vedtak som innebærer en plikt til å forlate riket.

Behovet for tydelige regler og begrepsbruk

Reglene om vedtak og prosedyrer for iverksettelse er sentrale bestemmelser for utlendingsmyndighetene. Det er snakk om et stort antall saker som håndteres etter disse reglene. Det er lite rom for uklarheter og gradvise justeringer – prosedyrene må fungere smidig og effektivt. Det må også være regler som er tilgjengelige og forståelig for almenheten – ettersom overtredelser kan få alvorlige konsekvenser for den det gjelder. Dersom regelverket er utilgjengelig og uklart, vil det være vanskelig å holde utlendingen ansvarlig ved overtredelser.

Med forslaget til ny § 90 f innføres begrepet *tredjelandsborger* i utlendingsloven. Øst politidistrikt erkjenner at dette nå kan være nødvendig, men vi vil fremholde departementets uttalelse ifm. implementeringen av returdirektivet i Prop. 3 L (2010-2011) punkt 4.3.4:

"Ved gjennomføringen av direktivet vil departementet videreføre bruken av begrepet «utlending» og ikke benytte «tredjelandsborger» som er direktivets begrep. Borgere som omfattes av EØS-avtalen og EFTA-avtalen vil uansett være underlagt særlige regler, som ved utvisning, slik at det vil være unødvendig å innføre begrepet tredjelandsborger i utlendingslovens begrepssfære. Samtidig vil det rent lovteknisk være hensiktsmessig å lage regler som omfatter flest mulig. Det gjøres derfor ikke forskjell på tredjelandsborger og EU-borgere når det ikke er påkrevd av hensyn til felleskapsretten. (...)"

Etter Øst politidistrikts syn bør det i minst mulig grad innføres nye begreper og uttrykk som ikke allerede er innarbeidet i norsk rett. Der hvor EU-retten bruker uttrykk som "returvedtak" og "nasjonalt innreiseforbud" bør nasjonale bestemmelser i stedet simpelthen beskrive hva det innebærer. Etter vårt syn blir det også altfor upresist med bestemmelser som ny § 90 der det uten nærmere forklaring vises til at "det gjøres unntak som følge av at Norge har benyttet reservasjonsretten i returdirektivet artikkel 2 nr. 2 for tilfeller hvor utlendingen bortvises eller utvises ved Schengenyttergrensen eller

utvises på grunn av straff".

Avslutning av ulovlig opphold

Generelt

Departementet foreslår å endre dagens § 90 i utlendingsloven, for bl.a. å tydeliggjøre skillet mellom retur ut av Schengen-/EU-området og tilbakevending til annen medlemsstat. Innholdet i gjeldende § 90 foreslås omstrukturert og delt opp i flere nye bestemmelser i §§ 90 a til 90 e. En ny § 90 f fastsetter en særregel for tredjelandsborgere med lovlig opphold i en Schengen-/EU-medlemsstat.

Øst politidistrikt støtter vurderingen om at det er behov for å tydeliggjøre skillet mellom retur ut av Schengen-/EU-området og tilbakevending til annen medlemsstat. Retten til tilbakevending kommer ikke tilstrekkelig klart frem slik returdirektivet er transformert til norsk rett, og en tydeliggjøring i utlendingsloven vil bidra til å sikre at forvaltningspraksis er i samsvar med forpliktelsene etter returdirektivet.

Oppdelingen av gjeldende § 90 i flere separate bestemmelser, gir behov for tydelighet om de ulike bestemmelsenes anvendelsesområde. Eksempelvis fremgår det ikke av § 90 at hovedregelen om retur ikke gjelder EØS-borgere og deres familiemedlemmer. Lovhjemmelen for tvangsmessig uttransportering er foreslått til en ny § 90 d, som fremstår å kun gjelde retur. Dette etterlater manglende hjemmel for tvangsmessig retur av EØS-borgere.

Tredjelandsborgere med lovlig opphold i annen medlemsstat

Departementet foreslår en særregel om avslutning av ulovlig opphold for tredjelandsborgere med lovlig opphold i en Schengen-/EU-medlemsstat i tråd med returdirektivet art. 6 (2), som ny § 90 f.

Øst politidistrikt imøteser et tydeligere regelverk som ivaretar forpliktelsen som følger av returdirektivet art. 6 (2). Det går ikke klart nok frem av de gjeldende bestemmelsene i utlendingsloven at tredjelandsborgere som har fått en tillatelse til opphold i en annen medlemsstat som utgangspunkt skal gis mulighet til å vende tilbake dit før det blir aktuelt med retur.

Øst politidistrikt støtter derfor forslaget om en særregel om denne persongruppen.

Departementet har på side 18 i høringsnotatet vurdert om det først må gis et pålegg og først deretter kan fattes et returvedtak, slik returhåndboken indikerer. Slik vi forstår høringsnotatet har departementet falt ned på at det kan fattes et samlet vedtak som både inneholder et pålegg om tilbakevending og en subsidiær, eller "latent", plikt til å forlate hele Schengen-/EU-området dersom pålegget ikke etterleves. Øst politidistrikt støtter i utgangspunktet tilnærmingen om å unngå at det må fattes flere ulike vedtak. Denne ordningen vil innebære at det fattes et vedtak med pålegg om umiddelbar tilbakevending samt pålegg om å forlate Schengen-/EU-området dersom tilbakevending ikke finner sted. Vedtaket må da inneholde alle de vurderinger som gjøres ved et returvedtak, herunder en vurdering av utreisefrist for eventuell retur og et forhåndsvarsel om utvisning etter utlendingsloven § 66 annet ledd. Denne ordningen er for øvrig annerledes enn den prosedyren Utlendingsdirektoratet har fastsatt i sine midlertidige retningslinjer.

En forutsetning for at denne ordningen vil gi rask og effektiv saksbehandling, må være at det subsidiære returvedtaket raskt kan iverksettes dersom utlendingen påtreffes uten å ha etterkommet pålegget om tilbakevending. Dersom det må gjøres nye vurderinger og gjennomsyn faller effektivitetsgevinsten bort, og da bortfaller også hensiktsmessigheten ved å samle alt i ett vedtak.

Som departementet påpeker, er det viktig hvordan utlendingens plikter kommuniseres i regelverk og vedtak. Selv om den foreslåtte ordningen vil tydeliggjøre skillet mellom tilbakevending og retur, er Øst politidistrikt bekymret for at det ikke kommer tydelig nok frem at utlendingen under enhver omstendighet har en plikt til å forlate Norge. Vi taler her om utlendinger uten lovlig opphold i Norge, og som skal få et vedtak som innebærer en plikt til å forlate riket. Det er derfor mest av alt viktig å kommunisere at utlendingen har plikt til å forlate Norge. Dernest kommer muligheten til tilbakevending og konsekvensene av eventuell mangelfull etterlevelse, dvs. en ytterligere plikt til å forlate hele Schengen-/EU-territoriet.

Unntak fra retten til tilbakevending

Departementets forslag innebærer at det gjøres unntak for retten til tilbakevending dersom utlendingen er funnet å utgjøre en trussel mot nasjonal sikkerhet eller offentlig orden, eller det er konkrete holdepunkter for å anta at utlendingen ikke vil etterkomme pålegget om tilbakevending til den medlemsstaten hvor vedkommende har lovlig opphold.

Øst politidistrikt enig i at det må være mulig å gjøre unntak for tilfeller hvor utlendingen ikke vil etterkomme et pålegg om tilbakevending. Det blir en naturlig følge av at det ikke skal være mulig å iverksette slike pålegg med tvang. Hvis utlendingen f.eks. selv gir uttrykk for manglende vilje til å vende tilbake til medlemsstaten, må resultatet være at vedkommende må forholde seg til det "subsidiære" returvedtaket.

Utover de åpenbare tilfellene hvor utlendingen motsetter seg tilbakevending, er det spørsmål om hvilke tilfeller det bør være mulig å unnta fra retten til tilbakevending. Departementet har foreslått en unntaksmulighet dersom "det er konkrete holdepunkter for å anta at utlendingen ikke vil etterkomme pålegget".

Anvendelsen av sannsynlighetskravet "konkrete holdepunkter for å anta" setter terskelen forholdsvis lavt mht. den betydelige praktiske konsekvens det vil ha for utlendinger med lovlig opphold i en annen medlemsstat å måtte forlate hele Schengen-/EU-området. Dette understrekes ytterligere av at det ikke vil være mulig å påklage denne prosessledende beslutningen.

Etter Øst politidistrikts syn forutsetter dessuten returdirektivet art. 6 (2) at det er en sammenheng mellom hensynet til nasjonal sikkerhet og offentlig orden og behovet for at utlendingen forlater Schengen-/EU-området umiddelbart. Dette kommer bedre frem av ordlyden i returdirektivet på engelsk. Utkastet til ny § 90 f ivaretar ikke dette momentet.

Under ett mener Øst politidistrikt at departementets forslag trolig legger terskelen for lavt i forhold til en naturlig forståelse av unntaksangivelsene i returdirektivet art. 6 (2).

Videre vil vi bemerke at den foreslåtte unntaksadgangen vil få et tett, men uavklart forhold til vurderinger om unndragelsesfare som bl.a. skal gjøres etter § 90 c ("det er fare for unndragelse ") og § 90 d ("konkrete holdepunkter for å anta at utlendingen ikke vil forlate riket innen utløpet av fristen"). Det blir dermed flere trinn i prosedyren hvor

det synes som at det skal gjøres tilnærmet like, men ikke helt like, vurderinger som utløser ulike rettsvirkninger.

Til spørsmålet om behov for tilsvarende unntaksbestemmelser som i den svenske bestemmelsen, jf. høringsnotatet s. 19, mener Øst politidistrikt at det vil være en fordel om ny § 90 f presiserer unntakene som følger av returdirektivet art. 2 (2) og (3). Slik § 90 f er utformet er det ikke tilstrekkelig klart om den omfatter tredjelandsborgere som nektes innreise eller utvises pga. straff, også sett i sammenheng med § 90.

Skisse til justert struktur

I det følgende inntar Øst politidistrikt en skisse til justert struktur der gjeldende § 90 er inndelt i nye bestemmelser på en måte som reflekterer våre bemerkninger ovenfor. Denne strukturen er bl.a. ment å ivareta våre innspill om behov for regler som får anvendelse for EØS-borgere og deres familiemedlemmer, herunder hjemmel for tvangsmessig uttransportering som ikke bare gjelder ved retur ut av Schengen-/EU-området.

§ 90. Avslutning av ulovlig opphold

Vedtak som innebærer at en utlending må forlate riket, iverksettes ved at utlendingen pålegges å reise innen en fastsatt frist.

Utreisefristen skal settes til mellom sju og tretti dager. Dersom det anses nødvendig, kan det settes en lengre frist. Det kan settes en kortere frist enn sju dager eller unnlates å gi en utreisefrist når

- a. det er fare for unndragelse, jf. § 106 d,*
- b. en søknad er avslått som åpenbart grunnløs eller som følge av vesentlig uriktige eller åpenbart villedende opplysninger,*
- c. utlendingen er funnet å utgjøre en trussel mot offentlig orden,*
- d. utlendingen omfattes av § 32,*
- e. utlendingen bortvises eller utvises ved Schengenyttergrensen, eller*
- f. utlendingen utvises etter § 66 første ledd bokstav b, c, e eller g eller annet ledd eller §§ 67 eller 68.*

Dersom slikt pålegg som nevnt i første ledd ikke blir fulgt, utreisefrist ikke er gitt, eller det er konkrete holdepunkter for å anta at utlendingen ikke vil forlate riket innen utløpet av fristen, kan politiet uttransportere utlendingen. Når særlige grunner taler for det, kan utlendingen bli ført til et annet land enn det vedkommende kom fra. Utlendinger som ikke har gyldig reisedokument, har plikt til å skaffe seg dette for gjennomføring av retur.

Tvungen utsendelse av en enslig mindreårig skal bare skje til et familiemedlem, utnevnt verge eller til et annet forsvarlig omsorgstilbud.

Kongen kan gi nærmere regler i forskrift.

§ 90 a. Retur av tredjelandsborgere

Vedtak som innebærer at en tredjelandsborger må forlate riket, innebærer at vedkommende må forlate Schengen- og EU-området. Dette gjelder likevel ikke ved bortvisning eller utvisning ved Schengenyttergrensen, ved utvisning for straffbare forhold som kan medføre fengsel i mindre enn ett år, eller dersom annet følger av § 90 b.

§ 90 b. Særlig om tredjelandsborgere med oppholdstillatelse eller annet grunnlag for opphold i en Schengen- eller EU-medlemsstat

En utlending som nevnt i § 90 a som har oppholdstillatelse eller annet grunnlag for opphold i en Schengen- eller EU-medlemsstat, skal pålegges å begi seg umiddelbart til denne medlemsstatens territorium.

Dersom utlendingen ikke følger et pålegg som nevnt i første ledd, må utlendingen forlate Schengen- og EU-området, jf. § 90 a. Tilsvarende gjelder dersom det er konkrete holdepunkter for å anta at utlendingen ikke vil etterkomme pålegget, eller utlendingen er funnet å utgjøre en trussel mot nasjonal sikkerhet eller offentlig orden.

Kongen kan gi nærmere regler i forskrift.

§ 90 c. Tidspunkt for iverksetting av vedtak

Vedtak om bortvisning eller utvisning av en utlending som ikke har oppholdstillatelse eller oppholdsrett etter kapittel 13, eller en nordisk borger som ikke har hatt opphold i riket i mer enn tre måneder, kan iverksettes straks. Vedtak om bortvisning eller utvisning av en utlending med oppholdsrett etter utlendingsloven § 111 kan iverksettes straks.

Vedtak om avslag på søknad om første gangs oppholdstillatelse, og søknad om fornyet oppholdstillatelse fremsatt etter utløpet av fristen i § 61 sjette ledd, kan iverksettes før det er endelig dersom utlendingen har fått mulighet til å fremsette klage. Slikt vedtak kan tidligst iverksettes 48 timer etter at meldingen om vedtaket er kommet frem til utlendingen. Dersom Utlendingsdirektoratet anser søknaden åpenbart grunnløs, kan vedtaket likevel iverksettes så snart fristen for å begjære utsatt iverksetting er utløpt, og direktoratet har tatt stilling til begjæringen. Vedtak om å nekte realitetsbehandling etter § 32 første ledd bokstav a, c og d og femte ledd, kan iverksettes straks. Dersom det ikke er åpenbart at søknaden bør nektes realitetsbehandlet etter de angitte bestemmelser, skal utlendingen gis en frist til å begjære utsatt iverksetting, og vedtaket kan ikke iverksettes før fristen er utløpt eller Utlendingsdirektoratet har tatt stilling til begjæringen. Er søknaden nektet realitetsbehandlet etter § 32 første ledd bokstav b, jf. fjerde ledd, og utlendingen har begjært utsatt iverksetting, kan vedtaket ikke iverksettes før Utlendingsnemnda har tatt stilling til begjæringen eller behandlet klagen på vedtaket.

Vedtak om avslag på søknad om fornyet oppholdstillatelse eller permanent oppholdstillatelse fremsatt innen utløpet av fristen i § 61 sjette ledd, kan ikke iverksettes før det er endelig. Tilsvarende gjelder vedtak om tilbakekall etter § 63 og vedtak om utvisning av en utlending som har oppholdstillatelse, eller en nordisk borger som har hatt opphold i riket i mer enn tre måneder. Dersom det er mest sannsynlig at utlendingen vil begå en straffbar handling overfor eller forfølge en annen person eller på annet vis alvorlig krenke en annen persons fred, kan vedtaket iverksettes på et tidligere tidspunkt enn det som følger av første og annet punktum.

Påberoper en utlending seg rett til beskyttelse, jf. § 28, eller for øvrig gir opplysninger som tyder på at vernet mot utsendelse etter § 73 vil komme til anvendelse, kan et vedtak bare iverksettes før det er endelig dersom
a. søknaden om opphold er nektet realitetsbehandlet i medhold av § 32,

b. søkeren tidligere har fått avslag på søknad om beskyttelse i annet land, eller
c. vilkårene for opphold etter §§ 28 eller 73 åpenbart ikke er oppfylt

Beslutninger som gjelder iverksetting, regnes ikke som enkeltvedtak, jf. forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav b.

§ 90 d. Utsatt iverksetting

Når Utlendingsnemnda har truffet et vedtak som innebærer at utlendingen må forlate riket, kan den instruere politiet om å utsette iverksettingen. Utlendingsdirektoratet kan instruere politiet om å utsette iverksettingen dersom slikt vedtak er truffet av direktoratet. Utlendingsnemnda kan instruere politiet om å utsette iverksettingen av et vedtak truffet av direktoratet på nemndas saksområde, når vedtaket innebærer at utlendingen må forlate riket. Departementet kan instruere Utlendingsdirektoratet og Utlendingsnemnda om å utsette iverksettingen av en bestemt type vedtak som innebærer at utlendingen må forlate riket, i påvente av endringer i lov eller forskrift.

Dersom en utlending påberoper seg omstendigheter som nevnt i § 28 på tidspunktet for iverksetting av et vedtak som innebærer at utlendingen må forlate riket, og det ikke fremgår at det allerede er tatt standpunkt til de forholdene som påberopes, skal politiet forelegge spørsmålet om utsatt iverksetting for den myndigheten som har truffet vedtaket.

Øvrige innspill

Registrering i SIS (§ 90 g)

Departementet foreslår en ny bestemmelse i utlendingsloven om registrering i SIS, jf. høringsnotatet punkt 7.1. Forslaget er begrunnet i informasjonshensyn, idet det vises til at plikten til å registrere returvedtak, jf. returforordningen artikkel 3, og beslutninger om nektet innreise og opphold, jf. grensekontrollforordningen artikkel 24, utløses i Norge av at utlendingsmyndighetene treffer ulike typer vedtak. Det understrekes at ny § 90 g om registrering i SIS ikke er ment å være materielle regler, men henvisninger til SIS-forordningene og SIS-loven, og at dersom det skulle oppstå uklarhet eller motstrid, er det reglene i SIS-forordningene og SIS-loven som gjelder.

Etter Øst politidistrikts syn er det ikke behov for en bestemmelse om SIS-registrering i utlendingsloven. SIS-forordningene er inkorporert i norsk rett gjennom SIS-loven, og det er ikke nødvendig å gjenta regelverket i andre lover. Tvert imot mener vi det er en viss risiko for å gjøre regelverket mindre informativt dersom de samme bestemmelsene fastsettes flere steder. Forslaget til ny § 90 g tilfører heller ikke noe utover det som følger direkte av SIS-loven og SIS-forordningene.

Dersom departementet fastholder forslaget til ny § 90 g, bør ordet "Beslutninger" i bestemmelsens annet ledd bør endres til "Vedtak", som etter Øst politidistrikt syn blir det mest presise iht. nasjonal rett. Videre bør det vurderes å innta i bestemmelsen at pliktene til å registrere i SIS etter SIS-forordningene også gjelder der Norge har benyttet reservasjonsretten i returdirektivet artikkel 2 nr. 2.

Øst politidistrikt tiltrer departementets vurdering i punkt 7.1.2 om at det i utgangspunktet skal gjennomføres konsultasjon *i forkant* av registrering i SIS. Vi bemerker imidlertid at denne ordningen vil ha noen uhensiktsmessige utslag. Et

eksempel vil være en tredjelandsborger som ikke etterkommer et pålegg om å begi seg tilbake til en annen medlemsstat, og som følgelig returneres til hjemlandet. Denne tredjelandsborgeren kan reise inn i Schengen-/EU-området umiddelbart fordi returvedtaket ikke er registrert i SIS. Etter Øst politidistrikts mening kan det stilles spørsmål ved hensiktsmessigheten av å uttransportere tredjelandsborgere med opphold i annen medlemsstat ut av Schengen-/EU-området før det foreligger svar på konsultasjon.

Skille mellom Schengen-/EU-innreiseforbud og nasjonale innreiseforbud (§ 71)

Departementet foreslår å synliggjøre i utlendingsloven § 71 et skille mellom "nasjonale innreiseforbud" og "Schengen-/EU-innreiseforbud".

Selv om det åpenbart er et rettslig og praktisk skille mellom innreiseforbud til Norge og innreiseforbud til Schengen-/EU-området, mener Øst politidistrikt at det ikke er hensiktsmessig å innføre "nasjonalt innreiseforbud" (*purely national entry ban*) og "Schengen-/EU-innreiseforbud" som formelle begreper i det nasjonale regelverket. Etter vår vurdering er det tilstrekkelig – og tydeligere – at sondringen mellom de to formene for innreiseforbud beskrives og synliggjøres konkret i regler og vedtak der det er nødvendig.

Departementet foreslår også å lovfeste når innreiseforbud begynner å "løpe". Etter Øst politidistrikts erfaring er det svært viktig at de rettslige virkningene av utvisningsvedtak er presist fastsatt og angitt overfor utlendingen. Det har tidligere vært spørsmål om muligheten til å straffe overtredelse av innreiseforbud der en utvist tredjelandsborger reiser inn i Norge etter et besøk i et annet schengenland, uten å ha forlatt schengenområdet. Dette er bl.a. omtalt i Prop. 60 L (2020–2021) punkt 7.2. Vi mener derfor at det bør lovfestes både når innreiseforbudets varighet skal regnes fra, og når forbudet mot å reise inn i *riket* begynner å gjelde.

Ny regel i utlendingsforskriften om retten til å søke fra riket etter negativt vedtak

Departementet foreslår å endre praksis om retten til å søke fra riket etter negativt vedtak. Dette gjøres ved å innta en ny regel i utlendingsforskriften § 10-1 tredje ledd tredje punktum som slår fast at en utlending som har fått et vedtak som innebærer en plikt til å forlate riket, ikke har rett til å søke fra riket.

Øst politidistrikt støtter den foreslåtte forskriftsendringen. Den vil tydeliggjøre hvem som har rett til å søke fra riket og bidra til bedre forståelse av reglene. Endringen synes også hensiktsmessig av hensyn til sammenhengen i regelverket. Endringen vil gjøre regelverket tydeligere og enklere å forholde seg til for utlendingen og utlendingsforvaltningen.

Det fremgår av høringsnotatet at endringen forventes å kunne innebære enkelte administrative besparelser knyttet til registrering av returvedtak i SIS, jf. returforordningen artikkel 3. Øst politidistrikt tiltrer dette. Vi bemerker at politiet fortsatt vil måtte ta imot alle søknader fremsatt etter utreisefristens utløp da det ikke er hjemmel til å avvise disse. Endringen kan imidlertid potensielt føre til færre slike søknader.

Økonomiske og administrative konsekvenser

Det fremgår i høringsnotatet punkt 9 at forslaget i all hovedsak innebærer at regler som allerede er vedtatt eller allerede gjelder, synliggjøres i utlendingsregelverket av informasjonshensyn. Departementet forventer ikke at forslaget vil innebære vesentlige

økonomiske eller administrative konsekvenser som ikke allerede er hensyntatt i kostnadsrammen for implementering av Schengen IKT-forpliktelser i Utlendingsdirektoratet og Politidirektoratet.

Øst politidistrikt mener at de foreslåtte regelverksendringene vil medføre økonomiske og administrative konsekvenser for politidistriktene som ikke er hensyntatt ifm. implementering av Schengen IKT-forpliktelser. Selv om forslaget i all hovedsak innebærer synliggjøring i utlendingsregelverket av informasjonshensyn av regler som allerede er vedtatt eller allerede gjelder, vil det i praksis både få følger for politiets interne opplæringsbehov, utarbeidelse av nye vedtaksmaler mv., behov for å oppdatere underliggende rutiner og retningslinjer, samt saksflyt og arbeidsprosesser.

De foreslåtte regelverksendringene vil i seg selv føre til behov for opplæring av politiets ansatte. Saksbehandlere og operative mannskaper som anvender regelverket i det daglige, må få opplæring i de nye bestemmelsene og den nye strukturen i regelverket. Endringene må gjennomgås internt i politiet og alle som anvender regelverket må gjøres kjent med endringene. Utlendingsmyndighetene fatter et stort antall vedtak som innebærer en plikt til å forlate riket, og vedtakskompetansen tilligger flere instanser. Spørsmålet om pålegg om tilbakevending og returvedtak kan fattes samlet eller må gjøres i flere separate vedtak, påvirker naturligvis utlendingsmyndighetenes arbeidsprosesser og saksflyt. Dersom ordningene endres fra dagens situasjon, vil det medføre opplæring og omlegging av arbeidsmetodikk.

Videre har politidistriktene skriftlige rutiner, retningslinjer, tiltakskort mv. utarbeidet på bakgrunn av utlendingsloven, herunder bl.a. rutiner om iverksettelse av vedtak etc. Disse lokale styringsdokumentene må gjennomgås og oppdateres i medhold av nye bestemmelser.

Tilsvarende behov vil det være mht. vedtaksmaler mv., som må gjennomgås og oppdateres i tråd med regelendringer og behovet for å synliggjøre enkelte elementer på bakgrunn av de nye SIS-forordningene. Vi viser til at departementets forslag bl.a. er begrunnet i informasjonshensyn, og disse hensynene må politiet implementere i sine vedtak.

Etter ikrafttredelsen av SIS-loven 7. mars d.å. fastsatte Utlendingsdirektoratet midlertidige retningslinjer om bort- og utvisning av tredjelandborgere med oppholdstillatelse i annen medlemstat. Etter vår erfaring har politidistriktene allerede brukt vesentlige ressurser på innføringen av disse midlertidige retningslinjene. Dersom departementet velger å fastsette enkelte av de foreslåtte lovendringene i forskrift, i påvente av det videre lovarbeidet, vil det innebære ytterligere en fase der politidistriktene må gjennomføre intern opplæring, tilpasse vedtakstekster og oppdatere lokale rutiner før regelverket er endelig på plass.

Med hilsen

Erik Kongsgaard

Politiadvokat 2

Dokumentet er elektronisk godkjent uten signatur.



Politidirektoratet
Postboks 2090 Vika
0125 Oslo

Deres referanse:

Vår referanse:
23/71042 - 2

Sted, dato:
Oslo, 12.05.2023

Anmodning om innspill - Forslag om endringer i utlendingsregelverket som følge av nye SIS-forordninger

PU viser til brev av 31.03.2023 fra Politidirektoratet med anmodning om innspill til Justis- og beredskapsdepartementets høringsnotat av 27.02.2023, som inneholder en rekke forslag om tilføyelser og endringer av utlendingsloven og utlendingsforskriften som følge av ikrafttreden av de nye SIS-forordningene (SIS recast).

I Politidirektoratets anmodning om innspill er det særlig bedt om at PU synliggjør eventuelle utfordringer forslaget vil få for saksflyten ved retur av utlendinger innad i Schengen. Det er også anmodet om at PU innhenter statistikk over antall bort- og utviste for brudd på utlendingsloven med retur innad i Schengen fordelt på år og eventuelt vedtakshjemmel siden 2018. PU er også anmodet om å vurdere andre utdrag av statistikk som kan vise eventuelle utfordringer med regelendringene, herunder eventuelle konsekvenser for kapasiteten på Politiets utlendingsinternat.

PU vil i det videre kommentere departementets høringsnotat, herunder de særskilte anmodninger som direktoratet har kommet med. Høringssvaret struktureres i hovedsak med samme kronologi som i høringsnotatet, se nedenfor i punkt 3. Det vil imidlertid innledningsvis i punkt 1 gis noen generelle betraktninger knyttet til implementeringen av SIS recast. Der redegjør vi også for saksflyten i bort- og utvisningssaker i dag og ser på mulige konsekvenser av lovforslaget. I tillegg knytter vi noen kommentarer til forslagens betydning for måltall og prioriteringer. Den statistikk som Politidirektoratet har etterspurt presenteres i vedlagt tabell med noen presiseringer til tabellen i punkt 2

PU ønsker innledningsvis å understreke viktigheten av å implementere SIS recast på en måte som muliggjør en effektiv saksflyt med et anvendelig regelverk. I den forbindelse er det også viktig å se hen til de overordnede hensynene for implementeringen av SIS recast – nemlig en styrking av Schengen-samarbeidet gjennom nye krav til grensekontroll og økt informasjonsutveksling. Et overordnet siktemål i nasjonal rett må således være å forenkle regelansværet innenfor SIS-forordningenes rammer.

1. Overordnet om betydningen av implementering av SIS recast for politiets returarbeid

Bestemmelsene om iverksetting av negative vedtak har stor praktisk betydning, både for politiets returarbeid, men også for utlendinger som har utreiseplikt. Regelverket har blant annet betydning for hvor en utlending kan og skal uttransporteres til. Dette har en kostnadmessig side, men et viktig hensyn er også regelverkets praktikabilitet overfor de tjenestepersoner som innenfor rammene av regelverket i det daglige skal beslutte hvor en person skal uttransporteres til. Hvis ikke regelverket er tilstrekkelig anvendelig, øker risikoen for tjenestefeil hos tjenestepersonen, noe som igjen vil kunne ha konsekvenser knyttet til effektiviteten på utlendingsfeltet.

Spesielt om utvisningssakene

Frem til nå har ikke en oppholdstillatelse i annet land i Schengen eller EU vært til hinder for utvisning etter utlendingsloven §§ 66-68, jf. UDI RS 2010-044 avsnitt 5. Innmelding i SIS har vært vurdert i hvert enkelt tilfelle. I de tilfellene det besluttes innmelding i SIS, har UDI gjennomført en etterfølgende konsultasjon med oppholdslandet med spørsmål om tillatelsen opprettholdes eller trekkes tilbake. Om tillatelsen ikke tilbakekalles, har UDI slettet SIS-innmeldingen. Det har likevel bestått et nasjonalt innreiseforbud.

Denne praksisen, med en etterfølgende konsultasjon, har for politiet muliggjort rask retur i de sakene hvor tredjelandborgere med tillatelse i annet Schengen- eller EU-land utvises fra Norge. Retur har skjedd til oppholdslandet så snart det har foreligget et iverksettbart vedtak.

Politiet vil etter innføringen av SIS Recast i realiteten miste dette hurtigsporet i utvisningssakene, noe som vil få betydning for en ganske stor andel saker innenfor "retur", jf. statistikkutdraget som presenteres i vedlagt tabell og i punkt 2. Ved de endringene som nå innføres, må medlemslandet tredjelandborgeren har oppholdstillatelse i konsulteres om tilbakekall av tillatelsen *før* innmelding i SIS kan skje. Konsultasjonsprosedyrene vil kunne ta opptil 26 dager. I praksis innebærer det at vedtaksfattingen ikke kan skje parallelt med konsultasjon, men må avvendes til norske myndigheter mottar en avklaring om tilbakekall fra det aktuelle medlemslandet.

Saksgangen vil i henhold til lovforslaget være slik at om medlemslandet trekker tilbake tillatelsen, skal det fattes vedtak om utvisning med utreiseplikt fra hele Schengen (utlendingen innmeldes i SIS). Dersom medlemslandet ikke trekker tillatelsen tilbake skal det fattes vedtak om at utlendingen kun utvises fra Norge, og at utlendingen ikke meldes inn i SIS.

Den nye saksgangen innebærer i praksis en forsinkelse i alle utvisningssakene hvor det må gjøres slik konsultasjon, og etter det PU erfarer vil det være en risiko knyttet til at saker, hvor tillatelsen er utstedt i enkelte medlemsland, vil trekke ut i tid. Medlemsstatene skal svare innen 14-26 dager, men det er ikke noe krav eller konsekvenser dersom denne fristen ikke overholdes. PU har grunn til å anta at de medlemslandene som har utstedt flest tillatelser til tredjelandborgere er de samme landene som det kan bli utfordrende og tidkrevende å få svar fra ved konsultasjon om tilbakekall. Det er også nærliggende å tro at det er nettopp disse landene som norske myndigheter i all hovedsak vil måtte konsultere i fremtiden.

Den nye saksgangen i utvisningssakene vil gi en langt mindre effektiv saksflyt sammenlignet med tidligere. Dette vil kunne lede til flere interneringer og lengre oppholdstid på utlendingsinternatet, som igjen vil lede til behov for økt kapasitet på

internatet. Alternativt vil det medføre økt bruk av tvangsmidler som bestemt oppholdssted og/eller meldeplikt. Vi ser også for oss at det vil bli gjennomført færre, og mindre effektive, returer enn før, herunder må det antas å bli flere forsvinninger enn tidligere. For øvrig er det uheldig at tredjelandsborgere som har begått alvorlig kriminalitet og sonet fengselsstraff i Norge får bevege seg fritt i riket i påvente av konsultasjon med et medlemsland. Dette er ikke i samsvar med de overordnede målene med innføringen av EUIS-tiltakene og den helhetlige grenseforvaltningen.

Spesielt om bortvisningssakene

Politiet er klar over ordningen som følger av returdirektivets artikkel 6 nr. 2 lest i sammenheng med nr. 1, hvoretter det først skal fattes et returvedtak om utlendingen ikke frivillig vender tilbake til oppholdslandet. Et returvedtak vil da innebære at vedkommende skal sendes til hjemlandet. Denne ordningen har ikke vært helt åpenbar. Utlendingsforskriften § 17-14 har i større grad enn returdirektivets artikkel 6 åpnet for retur til oppholdslandet. Departementet kom i 2013 med en avklaring av praksis når det gjaldt retur til hhv. hjemland eller oppholdsland (PODs ref 2013/00712-2 072 – JDs ref 13/4736 ELFR)¹.

Dersom ordningen i returdirektivets artikkel 6 følges fullt ut vil den få en rekke uheldige konsekvenser i bortvisningssakene. For det første kan ikke politiet organisere reisen for utlendingen i de tilfellene vedkommende vil vende tilbake til oppholdslandet i samsvar med artikkel 6 nr. 2, men mangler penger eller andre grunner gjør at vedkommende trenger bistand. Da skal en retur skje til hjemlandet og ikke oppholdslandet. For det andre vil en retur til hjemlandet i mange tilfeller medføre bruk av store ressurser, både når det gjelder tid og penger. I mange tilfeller vil hjemlandet bruke lang tid på å akseptere retur, også når identiteten er godt underbygget. I denne perioden vil utlendingen få fortsette sitt ulovlige opphold i Norge, evt. sitte internert på utlendingsinternatet på Trandum med de kostnader som da påløper. For det tredje vil ordningen fremprovosere nye og unødvendige asylsøknader fra dem som ikke vil returnere til hjemlandet etter å ha unnlatt å vende tilbake til oppholdslandet. EUs returhåndbok, jf. dens punkt 5.3, legger også opp til at ordningen som følger av returdirektivets artikkel 6 i utgangspunktet skal følges i de tilfellene en utlending har fått beskyttelse i oppholdslandet. I disse tilfellene er det ikke gitt at det kan gjennomføres en utsendelse til hjemlandet etter den vurdering som må gjøres etter utlendingsloven § 73.

Basert på argumentasjonen som nevnt i avsnittet over – og i samsvar med utlendingsforskriften § 17-14 - har det over tid utviklet seg en praksis mellom Schengen/EU-landene hvor det har vært akseptert at politiet kan organisere en retur til oppholdslandet, og om nødvendig ledsage vedkommende dit selv om ikke personen selv vender tilbake i tråd med returdirektivets artikkel 6 nr. 2. I noen tilfeller innhentes det en aksept før utsendelse. I andre tilfeller skjer det bare en rutinemessig varsling om returen. Som oftest kreves det verken varsling eller anmodning/aksept før en overføring i disse tilfellene.

For PUs del er dette praksis som har vært ført med alle landene i Schengen, særlig gjelder dette for de tilfellene hvor utlendingen har hatt fått innvilget beskyttelse i det andre medlemslandet. Ingen av de andre medlemslandene har stilt krav om at en overføring bare kan skje om retur til hjemlandet ikke er mulig, slik det synes forutsatt i punkt 5.4 i EUs returhåndbok.

¹ Av interesse er også Borgarting lagmannsretts avgjørelse i sak LB-2014-147511. Saken gjaldt avvisning etter utlendingsloven § 32 første ledd bokstav a og b, og i så måte ikke retur direkte, men en del av vurderingene i dommen har etter vår oppfatning overføringsverdi til returspørsmålet.

Når det grunnet det nye SIS-regelverket foreslås en bestemmelse i utlendingsloven § 90f som fullt ut baserer seg på ordningen i returdirektivets artikkel 6 nr. 2 og nr. 1 må naturlig den etablerte praksisen opphøre. Konsultasjonsprosedyrene etter returforordningens artikkel 10 og 11 vil, som for utvisningssakene, innebære et forsinkende ledd i saksbehandlingen.

Saksgangen vil nå – om vi har forstått det helt riktig - bli at en utlending med oppholdstillatelse i annet medlemsland først pålegges å vende tilbake frivillig til oppholdslandet. Dette skal skje umiddelbart og i hvert fall i løpet av én uke, jf. merknad til lovforslagets § 90f. Det skal ikke fattes et returvedtak i tilknytning til tilbakevendingsprosessen. Om utlendingen ikke overholder pålegget om tilbakevending, skal det opprettes en bortvisningssak hvor retur skal vurderes opp mot opprinnelseslandet og ikke oppholdslandet. Når vedtak er fattet, skal det skje en konsultasjon i tråd med artikkel 10 i returforordningen. Myndighetene i oppholdslandet må innen 14, evt. 26, dager på om tillatelsen opprettholdes eller tilbakekalles. Retur vil deretter gjennomføres i tråd med denne tilbakekallsbeslutningen.

For politiet vil dette føre til en langt dårligere kontroll av tredjelandsborgere, med opphold i annet land, som bortvises fra Norge. For å motvirke dette, kan det være at bruken av frihetsberøvelse etter utlendingsloven må økes. Det er i hvert fall på det rene at mange saker hvor retur i dag løses i løpet av pågripelsesperioden fremover vil genere interneringer på utlendingsinternatet. For dem som ikke interneres vil ordningen gi anledning til et forlenget ulovlig opphold i Norge med muligheter for å unndra seg en overføring til aktuelt land. Når personen ikke har ønsket å vende tilbake frivillig, er det ikke usannsynlig at vedkommende heller ikke vil returnere til oppholdslandet etter en endt konsultasjonsprosedyre som kan ta opptil 26 dager. Det må påregnes at flere vil unndra seg overføring til oppholdslandet enn det som er tilfelle i dag.

Konsekvenser for måltall og politiets prioriteringer

De foreslåtte lovendringene omdefinierer delvis hva som utgjør en tvangsretur. Personer med oppholdstillatelse i annet land i EU/Schengen skal initialt pålegges å vende tilbake til oppholdslandet. Det oppstår et spørsmål om politiets arbeid i disse sakene fortsatt skal inngå i de måltallene som er satt for returer i kategorien bort- og utvisning. Strengt tatt dreier det seg ikke om retur i disse tilfellene. Like fullt er det snakk om utlendinger som er ulovlig i Norge. Disse utlendingene skal ifølge UDIs nye praksisnotat bortvises etter utlendingsloven § 17 og det er av ulike grunner viktig at de forlater Norge.

Om tilbakevendingstilfellene ikke skal måles sammen med returer i bortvisningssakene, vil dette mest sannsynlig få betydning for politiets arbeid med å avdekke og følge opp slike saker. Det foreligger også en begrunnet bekymring for at de nye reglene, vil medføre en økt arbeidsmengde for politiet knyttet til forhåndsvarsling og annen oppfølging, og at dette arbeidet ikke vil være mulig å synliggjøre og heller ikke vil gi resultater i form av tvangsretur. Et eksempel på det sistnevnte vil være det arbeidet politiet utfører med tanke på retur til hjemlandet mens det foregår en konsultasjonsprosedyre, som får det utfall at oppholdslandet ikke tilbakekaller tillatelsen.

2. Statistikk som etterspurt av POD i oversendelsesbrev

Som nevnt innledningsvis har PU utarbeidet statistikk som er særskilt etterspurt i oversendelsesbrev fra direktoratet. Det er primært bedt om statistikk over antall bort- og utviste for brudd på utlendingsloven med retur innad i Schengen fordelt på år og eventuelt vedtakshjemmel siden 2018 (utlendingsloven § 17 første ledd bokstav a – f og § 66 første ledd bokstav a og § 66 annet ledd. For sammenhengens del har vi på eget

initiativ også inkludert statistikk hvor utlendingsloven § 66 første ledd bokstav c utgjør utvisningsgrunnlag (straffet i riket).

Tabellen følger som et vedlegg til dette brev. Alle tall i tabellen innbefatter tredjelandsborgere som er returnert til et land som ikke er å anse som tredjeland. Dette er således i all hovedsak Schengen og EU medlemsstater.

Vi har ikke funnet saker hvor utlendingsloven § 66 annet ledd utgjør et grunnlag for retur. I disse sakene vil returen bli ført på det vedtaket som fattes forut for en utvisning etter § 66 annet ledd.

Hovedfunnet i statistikken er at returner til annet land i EU/Schengen utgjør en stor andel av de totale uttransportene fra Norge. I 2022 ble totalt 2166 personer tvangsreturnert som følge av et vedtak om bort- eller utvisning. Av disse ble 734 returnert til et land innen EU/Schengen. 503 ble returnert i tråd med et bortvisningsvedtak, mens 231 ble sendt ut etter å ha blitt utvist. Det må igjen antas at en veldig stor andel av disse har oppholdstillatelse i returlandet.

Det er flere potensielle feilkilder i dette statistikkutdraget. En del av returene i utvisningssakene er ved en feil ført på en initial bortvisningssak. Det er derfor utlendingsloven § 17 fremkommer som grunnlag for utvisning i en del saker, noe som naturlig nok ikke medfører riktighet. En annen feilkilde gjelder for dem som i perioden har blitt uttransportert flere ganger. Det er registrert 804 tilfeller hvor en person har blitt uttransportert mer enn en gang i perioden. At vedkommende er sendt ut er ikke tvilsomt, men det foreligger en mulig feilkilde med tanke på det underliggende vedtaket som lå til grunn for den enkelte retur. I uttrekket er det også saker hvor det kan være flere grunnlag for retur, men i statistikken gjenspeiles bare det grunnlaget som er registrert som grunnlag for uttransport. Dette kan for eksempel være en asylsak, hvor vedkommende som er returnert også er utvist.

Raden *Ingen § registrert* utgjør i all hovedsak overføringer etter innreiserestriksjonene som var begrunnet i folkehelsen, jf. de høye bortvisningstallene for denne gruppen i 2020 og 2021.

3. Kommentarer til høringsnotatet

Punkt 4 Returforordningens regler om registrering av returvedtak

I departementets gjennomgang av returforordningens regler om registrering av returvedtak vises det til EU-kommisjonens uttalelse om at kravet til forholdsmessighet tilsier at det ikke skal registreres returvedtak knyttet til *"ureturnerbare og andre hvor registreringen i SIS ikke vil bidra til oppfyllelse av forpliktelsen"*.

PU vil i denne forbindelse mane til forsiktighet med å bruke begrepet *"ureturnerbare"*. Retur av utlendinger uten lovlig opphold er en dynamisk prosess, hvor muligheten for retur i den enkelte sak vil variere over tid. Avgjørende faktorer i denne forbindelse er forhold på utlendingens side, herunder om vedkommende samarbeider om retur og avklaring av identitet, samt på den andre side returforutsetninger til utlendingens hjemland. Manglende registrering vil også undergrave formålet med SIS recast, og det vil uansett være umulig for vedtaksmyndigheten å foreta en vurdering av om en utlending er ureturnerbar.

Punkt 7.1 Registrering av returvedtak og beslutninger om nektet innreise og opphold

Det er en forutsetning for registrering i SIS at det enten dreier seg om et "returvedtak" eller et "innreiseforbud".

Norge har brukt reservasjonsretten etter returdirektivets 2 nr. 2, både i tilfeller hvor en tredjelandsborger ikke fyller vilkårene for innreise ved en Schengen-yttergrense og i tilfeller hvor en tredjelandsborger skal sendes ut etter å ha blitt ilagt en strafferettslig sanksjon, jf. Prop. 3 L. (2010-2011) avsnitt 4.2. Retur i disse to situasjonene reguleres dermed ikke av reglene i returdirektivet, men av nasjonal norsk rett. De nye SIS-forordningene medfører i utgangspunktet ikke noen endringer i dette. Det betyr at vedtak som fattes innenfor reservasjonsrettens område ikke er å anse som et "returvedtak" eller et "innreiseforbud" i SIS-forordningens forstand, og at det dermed ikke skal registreres noe i SIS.

I punkt 8 i fortalen til returforordningen (2018/1860) sies det at medlemsstatene også bør registrere en melding i SIS når det treffes beslutninger om innføring eller fastsettelse av en forpliktelse om å vende tilbake i situasjoner som nevnt i returdirektivets 2 nr. 2. I høringsnotatets punkt 7.1.1 fremgår det at departementet mener at registrering av returvedtak bør skje i tilfeller som omhandlet i returdirektivets artikkel 2 nr. 2, selv om det ikke foreligger noen plikt til å gjøre dette. Departementet viser til at dette vil være et viktig bidrag til kontroll med tredjelandsborders innreise til og opphold på medlemstatenes område.

Departementet har redegjort for og vurdert SIS-registrering i de sakene som omfattes av reservasjonsretten etter returdirektivet. Vi savner likevel en mer utdypende vurdering av hvilke konsekvenser bruk eller ikke bruk av reservasjonsretten vil få, og da gjerne i lys av at registrering i SIS med påfølgende konsultasjon vil få betydning for returarbeidet. I utgangspunktet ser vi at det kan være hensiktsmessig å registrere innreiseforbud etter grenseforordningens artikkel § 24 nr. 1 bokstav b også i reservasjonsrettstilfellene. Vi antar imidlertid at konsekvensen av den påfølgende konsultasjon etter forordningens artikkel 28 eller 29 i de aller fleste tilfeller vil bli at oppholdslandet ikke tilbakekaller tillatelsen. Da vil man stå igjen med et nasjonalt innreiseforbud som ikke skal registreres i SIS. Bruk av reservasjonsretten vil gi samme resultat, bortsett fra at saksbehandlingen vil gå langt raskere.

For øvrig har vi merket oss at departementet mener at det ikke er nødvendig å innta bestemmelser i utlendingsloven om myndighetenes plikt til å søke i SIS. Vi er enig i at dette ikke er nødvendig. Plikten til å søke i SIS følger direkte av forordningen. Om det er behov for å innta noe i norsk rett om dette, bør dette i så fall gjøres i den nye SIS-loven og ikke i utlendingsloven.

Punkt 7.2 Mulig nytt grunnlag for tilbakekall av midlertidig og permanent oppholdstillatelse

Både returforordningen og grenseforordningen har konsultasjonsprosedyrer for de tilfellene hvor det vurderes å registrere en melding om retur eller nektet innreise og opphold mot en tredjelandsborger som har opphold i et annet medlemsland. Det landet som vurderer å registrere en slik melding skal varsle oppholdslandet om det underliggende vedtaket, som da skal vurdere å tilbakekalle oppholdstillatelsen. Det foreligger ingen plikt for oppholdslandet å tilbakekalle tillatelsen. Svarfristen er på 14 dager, som kan forlenges med ytterligere 12 dager.

Departementet vurderer i punkt 7.2 om det skal innføres et nytt tilbakekallsgrunnlag for saker som er omfattet av konsultasjonsprosedyrene i de to forordningene. Det konkluderes med at eksisterende bestemmelser i utlendingsloven §§ 31, 37 og 63, og utvisningsmuligheten, vil ivareta tilbakekallsbehovet i tilstrekkelig grad. Departementet viser til at det i Sverige er innført et særskilt tilbakekallsgrunnlag, med en høy terskel for tilbakekall, og skissere en mulig tilsvarende bestemmelse i utlendingsloven § 63 tredje ledd. Det foreslås imidlertid ikke å innføre en slik regel i norsk rett.

Vi er i utgangspunktet enig i at den mulige bestemmelsen i utlendingsloven § 63 tredje ledd ikke bør innføres. Bestemmelsen sier bare at tilbakekall kan skje om det er igangsatt en konsultasjonsprosedyre. Etter vårt syn blir dette veldig uklart, og bestemmelsen har et lite materielt innhold.

Det kan imidlertid være behov for en egen tilbakekallshjemmel. Siden ordningen med konsultasjon er ny, er det vanskelig å vurdere både behov for og innhold i en evt. hjemmel, før man får bedre oversikt over de mest praktiske typetilfellene. Vi antar at det vil forekomme tilfeller hvor det avdekkes at utlendinger har fått innvilget opphold i Norge i uriktig identitet. For eksempel ved at tillatelsen her er gitt basert på oppgitte identitetsopplysninger, mens utlendingen senere påtreffes i annet land med reisedokument utstedt i en helt annen identitet. Oppholdshensikt antas å være et annet praktisk typetilfelle, dvs. saker hvor det fremkommer at utlendingen ikke har oppholdt seg i Norge i tråd med gitt tillatelse.

For at konsultasjonsprosedyrene skal ha noen effekt bør departementet se nærmere på om det skal innføres egne prosessuelle regler for tilbakekall i disse sakene. Det vil særlig være aktuelt å innføre hurtigprosedyrer som åpner opp for at vedtak kan fattes innen 14 (26) dager. Etter gjeldende regelverk ser vi vanskelig for oss at det skal være mulig å få fattet vedtak innen et slikt tidsrom. Særlig når utlendingen først skal forhåndsvarsles, man må forholde seg til en utlending som ikke er på kjent sted i Norge og at et vedtak i utgangspunktet ikke kan iverksettes før det er endelig. For å bøte på det sistnevnte kan vurderes å innta en presisering i lovforslagets § 90b fjerde ledd annet punktum (tilbakekallssaker kan ikke iverksettes før de er endelige) om at dette ikke gjelder om utlendingen oppholder seg i et annet medlemsland og det er igangsatt konsultasjonsprosedyre.

For øvrig mener vi at § 90 g tredje ledd siste punktum bør sløyfes. Det gir ingen mening å regulere andre medlemslands mulighet for tilbakekall i norsk rett. Evt. må det heller sies noe om hvordan norske myndigheter selv skal håndtere saker som er underlagt konsultasjonsprosedyrene.

Punkt 7.3.1 Bruken av begrepet "Schengenområdet" o.l.

PU støtter en endring av terminologien knyttet til virkeområdet for returdirektivet mv. I dag benyttes begrepet Schengenområdet, mens EU har presisert at dette blir for snevert idet utreiseplikten også gjelder fra EU-land som ikke er med i Schengen-samarbeidet.

Departementet foreslår at man i regelverket skal bruke begrepet "*Schengen- og EU-området*". Etter vårt syn er dette fornuftig. Det er viktig at anvendelsesområdet etter returdirektivet mv. blir angitt så presist og dekkende som mulig.

Punkt 7.3.2 Avslutning av ulovlig opphold

Etter returdirektivet artikkel 6 nr. 2 skal en tredjelandsborger som oppholder seg ulovlig i en medlemsstat, men som har lovlig opphold i en annen medlemsstat, "*pålegges å begi*

seg umiddelbart til den andre medlemsstatens territorium". I disse tilfellene dreier det seg ikke om en "retur", men om en tilbakevending til oppholdslandet. Det skal heller ikke fattes et returvedtak i forbindelse med en tilbakevending.

Ordningen med frivillig tilbakevending reiser en rekke praktiske spørsmål. PU har aldri sett at det har kommet noen avklaringer i hva som ligger i tilbakevendingsbegrepet. Vi tenker spesielt på om politiet i det hele tatt kan bistå på noen som helst måte. Om tredjelandsborgeren ønsker å vende tilbake til oppholdslandet, men mangler penger, kan politiet dekke disse utgiftene? Skal politiet bruke tid og ressurser på å motivere vedkommende til å vende tilbake? Politiet vil etter internasjonale regler og føringer ikke ha anledning til å bestille en reise i form av en flybillett, idet vedkommende utlendingen da vil være å anse som en "deportee" og det vil dreie seg om en "retur". Om utlendingen har hatt et ulovlig opphold av en slik art at vedkommende ikke lovlig kan reise hjem via andre land i EU/Schengen, kan politiet bistå med å legge til rette for en direkte reise til oppholdslandet? Dersom utlendingen ikke vender tilbake, og det er igangsatt en prosess med returvedtak og retur til hjemlandet, er det rom for at utlendingen kan ombestemme seg og likevel vende tilbake til det andre medlemslandet? Vi ber om at departementet avklarer disse praktiske spørsmålene i det videre arbeidet med lovforslaget.

UDI har i sitt praksisnotat *Bort- og utvisning av tredjelandsborgere med oppholdstillatelse i annen medlemsstat* lagt til grunn at det også i tilbakevendingstilfellene skal fattes et bortvisningsvedtak med en frist på å vende tilbake til oppholdslandet på syv dager, jf. notatets punkt 6.1. Vi antar at denne løsningen er valgt for å sikre notoriteten rundt tilbakevendingspålegget, men etter forordningen er det ikke noe krav om at pålegget om tilbakevending gis i form av et vedtak.

Tredjelandsborgere med oppholdstillatelse i annet Schengen- eller EU-land utgjør en stor gruppe av dem som blir sendt ut av Norge etter å ha blitt bortvist, utvist eller fått avslag på en søknad om asyl. Det er ikke slik at dette er personer som bare tilfeldigvis oversitter den visumfrie oppholdstiden. Vår erfaring er at det er en rekke grunner til at denne gruppen tar opphold i Norge til tross for at de har fått oppholdstillatelse i et annet medlemsland. Vi ser at mange klager over bo- og levevilkårene i oppholdslandet, noe som i mange sammenhenger får betydning for returviljen dit. En god del av dem er i Norge for å jobbe ulovlig eller for å begå andre former for kriminalitet. En ganske stor andel av denne gruppen spiller ikke med åpne kort i sin kontakt med norsk politi ved at de ikke opplyser om oppholdstillatelsen i det andre landet. For eksempel er det ikke uvanlig at det fremsettes søknader om asyl uten at det oppgis at beskyttelse allerede er gitt av et annet land. Noen ganger avdekkes dette gjennom søk i Eurodac, men ikke alltid. Ofte avdekkes dette ved at politiet gjør funn som knytter søkeren til et annet Schengen/EU-land, og hvor de videre undersøkelser avdekker at vedkommende har oppholdstillatelse. Det forekommer også at tillatelsen i det andre landet aldri er tatt i bruk av utlendingen. Dette kan skyldes at vedkommende ikke er kjent at en tillatelse er gitt, men i en del tilfeller ser vi også at utlendingen ikke ønsker å benytte seg av den innvilgede tillatelsen.

7.3.3 Særregel om avslutning av ulovlig opphold for tredjelandsborgere med lovlig opphold i en annen Schengen-/EU-medlemsstat

Vi er enig i at det bør inntas en bestemmelse i norsk rett som regulerer retur av utlendinger som har oppholdstillatelse i annet land i Schengen/EU. Det er viktig at bestemmelsen utformes på en klar måte, slik at det ikke oppstår tvil om hvordan den skal anvendes. I den anledning viser vi til vår tidligere redegjørelse om den praksis som er etablert mellom medlemslandene, særlig når det gjelder retur i bortvisningssaker av utlendinger som har internasjonal beskyttelse i annet land i EU/Schengen. Vi ber om en

avklaring fra departementet - enten i det videre lovarbeidet eller på annen måte - på om også denne gruppen skal følge de prosedyrer for retur som det nå legges opp til i § 90f, dvs. med retur til hjemlandet om de ikke vender tilbake til oppholdslandet, herunder med en konsultasjon etter returforordningen.

Vi har merket oss at departementet i punkt 7.3.3 bare har redegjort for hvordan retur til oppholdsland er regulert i Sverige. I Sverige er dette lovregulert for de rene bort- og utvisningssakene, men etter det vi kan se ikke for de tilfellene hvor en person søker asyl. Det hadde vært ønskelig med mer bakgrunnsinformasjon om hvordan dette er løst i andre land i EU/Schengen.

Når det gjelder den foreslåtte oppbygning av bestemmelsen i § 90f, synes vi at annet ledd bør omformuleres. Slik bestemmelsen nå er formulert, fremstår det som om det ved anvendelse av første ledd annet punktum, ikke fremkommer noen rettsvirkninger i annet ledd.

Et forslag til endring kan være å tilføye følgende i bestemmelsens annet ledd:

"Dersom utlendingen ikke følger et pålegg som nevnt i første ledd første punktum, eller det foreligger omstendigheter som nevnt i første ledd annet punktum, må utlendingen forlate Schengen- og EU-området, jf. § 90"

Det følger av § 90f at en utlending med ulovlig opphold som har oppholdstillatelse i annet land i EU/Schengen skal *pålegges å begi seg umiddelbart* til oppholdslandet. I merknaden til bestemmelsen sier departementet at det normalt bør være tilstrekkelig med én ukes frist. Etter vårt syn vil ikke en slik frist være i samsvar med kravet til umiddelbar tilbakevending. I teorien dreier det seg ikke om utlendinger som har slått seg ned i Norge, men personer som er her midlertidig basert på visumfrihet og som skal være bosatt i det landet de skal vende tilbake til. Helt unntaksvis kan sikkert en frist på syv dager aksepteres, men i normalsakene må det legges til grunn at retur kan skje straks og uansett i løpet av to dager.

I relasjon til § 90f og tilbakevending oppstår det et spørsmål om hvordan ordningen skal harmoniseres med Norges øvrige Schengen-forpliktelser. For eksempel vil en typisk situasjon ved avslutning av ulovlig opphold være at utlendingen ikke vil ha anledning til å lovlig reise til oppholdslandet via andre Schengen-land i de tilfellene vedkommende har oversett den visumfrie perioden (90 dager innenfor en periode på 180 dager).

§ 90f må ses i sammenheng med konsultasjonsordningen etter returforordningens artikkel 10-11, jf. også art 12. Artikkel 10 regulerer konsultasjon før det registreres en melding om tilbakesending, mens artikkel 11 regulerer en slik ordning etter at det er registrert en returmelding. I begge situasjonene skal det være et samråd mellom det land som ønsker å sende ut utlendingen og det landet som har gitt vedkommende en oppholdstillatelse. Bestemmelsene regulerer ikke returspørsmålet direkte. Om oppholdslandet fastholder oppholdstillatelsen skal det andre landet ikke registrere en melding om tilbakesending eller slette meldingen. Spørsmålet er like fullt hva som skjer med en utsendelse i disse tilfellene. Det kan ikke være hensikten at vedkommende skal forbli ulovlig i riket. Vi antar at utlendingen da kan overføres til oppholdslandet om så nødvendig med tvang. Et annet spørsmål er hvilket vedtak vedkommende da sendes ut på. Etter vårt syn er dette praktisk viktige spørsmål. Departementet bør i det videre arbeidet med lovforslaget avklare hva som gjelder med tanke på retur etter gjennomført konsultasjon, herunder om dette bør reguleres i § 90f.

Generelle innspill til lovforslagene i §§ 90-90g

Det er fornuftig at gjeldende § 90 i utlendingsloven splittes opp i flere bestemmelser. Inndelingen som er valgt fremstår som hensiktsmessig. Når først bestemmelsen skal revideres, vil vi anbefale at departementet foretar en fullstendig gjennomgang av innholdet i bestemmelsen, og ikke bare gjør endringer som er SIS-relevante. Mye av innholdet i § 90 har vært gjeldende i lang tid og var også med i den gamle utlendingsloven fra 1988.

Et eksempel på dette er gjeldende § 90 syvende ledd annet punktum, som foreslås videreført i § 90d tredje ledd siste punktum, og som lyder: *Når særlige grunner taler for det, kan utlendingen bli ført til et annet land enn det vedkommende kom fra.* Meningen med bestemmelsen har vært å åpne for at retur helt unntaksvis kan finne sted til annet land enn hjemland eller det land utlendingen har reist inn ifra. Spørsmålet er imidlertid om bestemmelsen i dag har en plass ved siden av de reglene fra EU som regulerer returspørsmålet. Departementet bør se nærmere på denne bestemmelsen. Vi utelukker ikke at den kan ha en funksjon som en sikkerhetsventil for de helt spesielle tilfellene hvor retur bør skje til annet sted enn opprinnelsesland, transittland eller land hvor utlendingen har returadgang.

PU vil anbefale at § 90d og § 90f plasseres etter hverandre, siden sistnevnte bestemmelse også regulerer returspørsmålet

Med hilsen

Jon Andreas Johansen
seksjonsleder

Jan-Fredrik Senum
politiadvokat

Dokumentet er elektronisk godkjent uten signatur.

Vedlegg:

Statistikk over antallet bort- og utviste etter utlendingsloven med retur innad i Schengen i perioden 2018-2022

Statistikk over antallet bort- og utviste etter utlendingsloven med retur innad i Schengen i perioden 2018 - 2022

§	Bortvisning					Totalt	Utvisning					Totalt	Totalsum
	2018	2019	2020	2021	2022		2018	2019	2020	2021	2022		
Utl. § 66 1. ledd bokstav c	1	1	11	13		26	133	107	58	26	38	362	388
Utl. § 17 1. ledd bokstav a	248	302	348	286	247	1431	1	1	6	8	3	19	1450
Utl. § 66 1. ledd bokstav a	4	7	34	48	8	101	310	223	116	117	152	918	1019
Utl. § 17 1. ledd bokstav e	244	165	107	53	101	670	11	6	8	3	5	33	703
Utl. § 17 1. ledd bokstav f	53	39	17	10	14	133		1	4		1	6	139
Utl. § 17 1. ledd bokstav d	64	66	60	72	49	311	10	8	5	5	6	34	345
Utl. § 17 1. ledd bokstav b	23	20	23	27	30	123	1		1		1	3	126
Utl. § 17 1. ledd bokstav c	13	7	5	9	4	38	2	3				5	43
Ingen § registrert	63	42	1932	3035	50	5122	71	39	24	20	25	179	5301
Totalsum	713	649	2537	3553	503	7955	539	388	222	179	231	1559	9514



Politidirektoratet
Postboks 2090 Vika
0125 Oslo

Deres referanse:

Vår referanse:
23/43389 - 19

Sted, dato:
Kirkenes, 09.05.2023

Anmodning om innspill - Forslag om endringer i utlendingsregelverket som følge av nye SIS-forordninger

Innledning

Finnmærk politidistrikt viser til Justis- og beredskapsdepartementets høringsnotat av 27.3.23. Høringsfristen er 12. mai 2023.

Finnmærk politidistrikt har bedt relevante seksjoner og enheter i distriktet om innspill. Innspill er kun mottatt fra fagstab i FUFSSR. Dette er vedlagt.

Med hilsen

Lise Flø

Leder FUFSSR

Dokumentet er elektronisk godkjent uten signatur.

Kopi:

Ellen Katrine Hætta
Gøran Johansen Stenseth
Trond Eirik Nilsen



Notat

Til: Lise Flø
Fra: Fagstab FUFSSR
Kopi til:
Saksbehandler: Bjørg Edberg

Dato:
Gradering/klassifisering
Versjon:

Innspill til forslag om endringer i utlendingsregelverket

Proessen rundt iverksetting av bortvisningsvedtak virker noe uklar og unødvendig komplisert.

Storskog grenseovergangssted har som hovedregel bortvisnings saker der utlendingen reiser direkte ut av landet, enten bortvisningen skjer på inn- eller utreise. I disse sakene må en fremdeles lage utreiserapport og sende inn fiktiv utreisebestilling. På grunn av at disse vedtakene ikke inneholder vedtak om utreiseplikt, kan ikke rutinetrinnet "politiet iverksetter negativt vedtak" i DUF brukes til å lage utreiserapport. Denne må legges inn manuelt via postklienten (DUF). En fiktiv reisebestilling i UTSYS går ikke gjennom uten en utreiserapport i DUF.

Dette virker unødvendig innviklet. DUF burde ha et eget rutinetrinn for iverksetting av denne typen vedtak.



Politidirektoratet
Postboks 2090 Vika
0125 Oslo

Deres referanse:

Vår referanse:
23/52984 - 15

Sted, dato:
Ålesund, 26.05.2023

SIS recast - Tredjelandborgere med oppholdstillatelse i annen medlemsstat

Innspill til høringsnotat sak 23/1081

Følgende er innspill fra Møre og Romsdal Politidistrikt (MRPD)

Det vises til punktene hvor det er anmodet om innspill fra høringsinstansen.

Pkt. 7.2

Departementet viser til vurdering om å innta følgende ordlyd i Utlendingsloven §63 nytt 3.ledd:

Dersom det foreligger tilstrekkelig grunner for det, kan midlertidig og permanent oppholdstillatelse tilbakekalles dersom et Schengenland vurderer å registrere, eller har registrert i SIS, et returvedtak, jf. Returforordningen artikkel 3, eller en beslutning om nektet innreise og opphold, jf. Grensekontrollforordningen artikkel 24.

Innspill fra MRPD:

Ved vurdering av innføring av nye bestemmelser anses det som viktig å vurdere hva den nye bestemmelsen eller endringen medfører av faktisk verdi for de

som kan berøres av den nye bestemmelsen, herunder både utlending som hjemmelen retter seg mot, politiet og evt. saksbehandler i UDI.

Ved gjennomgang av Utlendingsloven og Statsborgerlovens bestemmelser om tilbakekall av tillatelser og dokumenter, ser man at ingen av disse spesifikt omtaler at vurdering av om hvorvidt en person som er eller skal registreres i SIS i annen MS bør vurderes opp mot tilbakekall av tillatelsen i Norge med grunnlag i innmelding i SIS i annen MS.

MRPD legger til grunn at dersom en slik bestemmelse blir innført, vil man helt konkret kunne vise til denne i de situasjoner hvor dette er naturlig. Dette vil kunne gi saksbehandler i Politi og UDI den støtten vedkommende trenger for å ta tak i saken. En slik bestemmelse vil også helt konkret sette ord på den tolkning man ellers ville måtte gjøre av andre bestemmelser, for å komme frem til samme mulighet via lov forskrift.

Fra et praktisk ståsted vil dette forenkle henvisning til hjemmelsgrunnlag for handlinger som kan medføre tilbakekall i slike saker. Man vil dermed kunne effektivisere saksbehandlingen da man i flere tilfeller vil kutte behandlingstiden i de saker hvor dette må vurderes.

Hjemmelsteksten setter ved sin utforming fokus på at det må oppfylles vilkår før man evt. iverksetter sak om tilbakekall. Bestemmelsen vil dermed være en god påminnelse om at de tilstrekkelige grunnene må undersøkes og at utfallet av at andre land vurderer utvisning kan være tilstrekkelig til også gjøre tilbakekall aktuelt i Norge.

Dersom bestemmelsen ikke konkret påpeker denne muligheten, er politiets erfaring at man vil komme i situasjoner hvor det kan bli konkludert med at dette ikke kan vurderes i "slike" tilfeller da det ikke konkret fremgår av de tilgjengelige bestemmelsene.

Dette tolkes til å bli ansett som en trygg rute i saker hvor man er usikker og ikke ønsker å gjøre noe som kan oppfattes eller vurderes som feil. Problemstillingen unngås ved å påpeke at man ikke har noen direkte hjemmel for å gjøre en slik vurdering. Spesielt kan dette være en faktor hvor saken kan bli fanget opp av media og saksomtale kan medføre belastning for saksbehandler.

Dette vil dermed kunne medføre at en person som i et annet medlemsland i EØS- /Schengen har utført handling som kvalifiserer til utvisning fra

Schengenområdet og innmelding i SIS blir værende i Norge med muligheten til å bevege seg i andre MS land med unntak fra det landet hvor han utførte handlingen.

MRPD ser behovet for og støtter innføringen av en slik bestemmelse i lovverket.

Pkt 7.2

Kommentar til ny Utl. § 90g tredje ledd som er foreslått slik:

Medlemsstat hvor utlendingen har gyldig oppholdstillatelse eller gyldig visum for langvarig opphold har i like tilfeller anledning til å vurdere om det er grunnlag for tilbakekall.

Det bes om høringsinstansen syn på om en slik informasjonsbestemmelse er hensiktsmessig.

Innspill fra MRPD:

I enkelte tilfeller preges arbeidet på fagfeltet av en usikkerhet hvorvidt vi nasjonalt har mulighet til å reagere på en handling ene og alene fordi andre Schengenland har valgt å gjøre det.

Dersom ordlyden tas inn i regelverket vil dette etter vår vurdering tydeliggjøre muligheten vi har til nettopp å gjøre en slik egenvurdering.

Dette vil medføre at flere slik vurderinger gjøres, og det vil kunne føre til at flere som potensielt kan utgjøre en fare for offentlig ro og orden i riket får sin tillatelse trukket tilbake med grunnlag i handlinger utført i andre Medlemsland. På denne måten unngår vi at Norge blir en frihavn for personer som nyter godt av velferdssamfunnet i riket samtidig som de foretar seg ulovlige handlinger i andre medlemsland.

Selv om essensen av denne ordlyden er å finne i andre bestemmelser, vil verdien av å gjenfinne en slik tydelig formulering og liknende bestemmelser flere steder, vise til viktigheten av at en slik vurdering faktisk blir gjort og at Norge faktisk har mulighet til å gjøre det med bakgrunn i handlinger som ikke er utført i Norge.

For utlendinger sin del, vil en slik bestemmelse kunne gi et tydelig signal og kunne virke forebyggende for de som evt. foretar seg ulovligheter i andre land,

men ikke i det landet hvor de har opphold av frykt for å miste det godet de nyter godt av der.

Ved innføring av en slik tydelig formulering vil man derved forebygge og kunne forhindre enkelte fra å utgjøre en fare i andre medlemsstater. De man ikke forhindrer fra å utgjøre en trussel for offentlig ro og orden vil man i flere tilfeller tydeligere kunne foreta seg noe opp mot i etterkant både nasjonalt og internasjonalt.

Regelverket fungerer da etter sin tilsiktede hensikt, det forebygger og gir mulighet for reaksjon ved overtramp.

MRPD støtter forslaget om innføringen av en slik informasjonsbestemmelse.

Pkt. 7.3.3.

Vedr. Departementets ønske om uttalelse i forbindelse med saksbehandling vedørende behovet for å utferdige et separat pålegg om å forlate riket gjennom å returnere til det medlemslandet hvor tredjelandetsborgeren har oppholdstillatelse, og dette kommer i tillegg til et evt. vedtak om bort/utvisning og saksgang i den forbindelse.

Innspill fra MRPD:

Pr. dags dato, kan arbeidet med en tvangsretur ofte medføre 6-8 dagsverk dersom vedkommende ikke først forlater etter et pålegg om frivillig retur til annet Schengen- EØS land med lovlig opphold.

Det fremstår som en situasjon å foretrekke hvor man kan utferdige et forhåndsvarsel om bortvisning av person som også inneholder et pålegg om å forlate innen 7 dager, slik det fremgår av returforordningen og RUDI 2023/001 pkt. 6.0.

Det fremstår derfor som praktisk og naturlig at forhåndsvarsel om bortvisningen også bør inneholde en innledende tekst som beskriver den tidsbegrensede muligheten utlendingen har til å begi seg til det EØS landet hvor utlendingen har oppholds rett samt hva som vil skje dersom vedkommende ikke etterkommer pålegget.

Det fremgår allerede av forhåndsvarselet at sak om bortvisning vurderes opprettet på det aktuelle grunnlaget. Dersom det i det samme forhåndsvarselet fremgår informasjon om at sak om bortvisning ikke vil reises dersom utlendingen frivillig innen 7 dager returnerer til det medlemslandet vedkommende har tillatelse til opphold, har man både redegjort for grunnlag for bortvisning og informert om pålegget som åpner for frivillig retur.

Det bør også fremgå av forhåndsvarselet at dersom vedkommende ikke etterkommer dette, vil sak om bortvisning gjennomføres og utlendingen vil bli bortvist fra hele Schengen- / EØS området. I denne forbindelse bør det også fremgå av dokumentet at dersom utlendingen har tilsvaret til en evt. bortvisning må dette også foreligge innenfor samme tidsfrist vedkommende nå har til å forlate riket. Det bør med andre ord ikke være mulighet for ny tilsvarsfrist dersom vedkommende ikke etterkommer pålegget om å forlate frivillig.

Muligheten for slik informasjon i ett og samme skriv bør tilrettelegges for i DUF.

Når utlendingen på denne måten er informert og vet hva han/hun må foreta seg dersom han har innvendinger og skulle ønske å klage på et evt. vedtak om bortvisning i etterkant.

Klagemuligheter fremgår allerede av slikt skriv og vil måtte spesifiseres ved inntak av pålegg som nevnt over.

Som vist til over, anser MRPD det som naturlig at pålegget og forhåndsvarsel om bortvisning fremkommer i samme dokument og derved effektiviserer saksbehandlingen.

Vedr. ny bestemmelse i Utlendingsloven § 90 f.

Med bakgrunn i bestemmelse i Svensk lovgivning etterspørres det innspill på det praktiske behovet for en bestemmelse hvor det åpnes for å returnere direkte ut av EU-/Schengenområdet utlending som får avslag på søknad som gjøres etter at vedkommende lovlig har reist inn i riket hvor vedkommende har denne rettigheten i henhold til lovverket.

Innspill fra MRPD:

Det forutsettes i innspillet at politiet vurderer vedkommende til å være en "trussel mot offentlig ro", eller at politiet har "grunnlag for å vurdere utlendingen til ikke å være samarbeidsvillig om retur etter pålegg om dette" til annen medlemsstat.

Som nevnt i tidligere vurderinger, er det et gjentakende faktum at usikkerhet er en medvirkende faktor i dette arbeidet. Politiet erfarer at i de tilfeller der saksbehandlerne i UDI ikke vurderer unndragelsesfare og verdien på uttalelser på samme måte som politiet, vil politiet ikke få medhold i sine argumenter som underbygger sak om f.eks. bort-/ utvisning. Hvilket svar man får på ellers like saker fremstår å variere i stor grad i kontakten med UDI.

Dette er spesielt en faktor i familieinnvandrings saker hvor politiet utarbeider rapporter for UDI med tydelig anbefaling. I slike saker opplever politiet at UDI velger å ikke følge politiets klare anbefaling og gir tillatelser på tross av politiets innspill på det motsatte.

Bakgrunnen for dette kan være mange, men en av faktorene kan være nettopp på grunn av at lovhjemlene ikke er tilstrekkelig tydelige. Tydelige retningslinjer og tydelige hjemler som reduserer grad av subjektiv vurdering for saksbehandler er derfor viktig. Saksbehandlers usikkerhet medfører gjentakende uforutsigbarhet i avgjørelser på saker som ellers fremstår for politiet som like og etter lovverket.

Dette understreker viktigheten av at forhold som kan medføre en direkte retur ut av Schengen-området uten at vedkommende utlending blir gitt muligheten til å returnere til MS hvor han har oppholdstillatelse, må fremgå meget tydelig av lovverket.

Tydelig lovverk vil også kunne medføre at nasjonal praksis bli langt mer enhetlig for utlendingene å forholde seg til samt at politiet i langt større grad vil slippe å bruke tid og kapasitet på saker hvor utfallet avhenger av hvem som er på jobb i UDI og hvorvidt vedkommende evner å ta vanskelige avgjørelser.

Med bakgrunn i vurderingene over, er det MRPD sitt innspill at det her i all hovedsak dreier seg om et praktisk behov og dersom en bestemmelse som

foreslått over blir tatt inn i regelverket, vil dette støtte den praktiske saksbehandlingen.

MRPD støtter innføring av en slik bestemmelse.

Med hilsen

Frank Knudtzon

Politioverbetjent

Dokumentet er elektronisk godkjent uten signatur.

Kopi:

Andreas Relling Bratteberg

Kenneth Huse

Sigurd Smehus Kringstad