



POLITIET

POLITIDIREKTORATET

Det kongelige justis- og politidepartement
Postboks 8005 Dep
0030 OSLO

Deres referanse
201004881

Vår referanse
2010/00322-16 008

Dato
05.10.2010

Høringsvar fra politiet - endring i utlendingsforskriften og utlendingsinternatforskriften - gjennomføring av returdirektivet i norsk rett

Vi viser til høringsbrev fra Justisdepartementet om endringer i utlendingsforskriften og utlendingsinternatforskriften som følge av gjennomføring av returdirektivet i norsk rett, datert 30.08.2010. Frist for høringsinnspill er satt til 11.10.2010.

Politidirektoratet har anmodet utvalgte politidistrikt samt Politiets utlendingsenhet (PU) om innspill til høringsvar. Oslo politidistrikt, Romerike politidistrikt og PU har uttalt seg. Romerike politidistrikt slutter seg til samtlige forslag. Uttalelsene til PU og Oslo politidistrikt er innarbeidet i dette høringsvaret.

1. Utvisning

1.1 Utlendingsforskriften § 14-2 første ledd

Departementet foreslår å tilføye en ny bokstav til bestemmelsen, der det fremgår at utlendinger kan utvises med varighet for ett år. Alternativet er ment å omfatte utlendinger som utvises i direktivtilfellene.

Politidirektoratet er enig i at det føyes en ny bokstav a til bestemmelsens første ledd, som følge av endringen i utlendingsloven § 71 annet ledd annet punktum. Vi slutter oss til PUs uttalelse:

”Det er hensiktsmessig å åpne for at innreiseforbudet kan settes til ett år, siden det nå vil bli fattet vedtak om utvisning i de saker hvor bortvisning tidligere har blitt benyttet. PU er videre enig i at det klart bør fremkomme i instruks fra departementet til UDI at illeggelse av ett års innreiseforbud kun er ment å omfatte utvisning med hjemmel i forslag til ny § 66 annet ledd – utvisning i direktivtilfellene – og at den nye nedre grense for innreiseforbudet ikke er ment å påvirke praksis i de øvrige utvisningstilfellene.”

1.2 Utlendingsforskriften § 14-2 nytt annet ledd

Departementet foreslår at det i direktivtilfellene ikke skal fastsettes innreiseforbud for mer enn fem år. Unntak kan likevel fastsettes dersom det er nødvendig for å opprettholde offentlig orden eller ivareta grunnleggende nasjonale interesser. Politidirektoratet forstår at forslaget er i overensstemmelse med returdirektivets artikkel 11 (2). Vi viser imidlertid til PUs og Oslo politidistrikts bekymringer dersom det ikke lenger skal være adgang til å illegge

Politidirektoratet

Post: Postboks 8051 Dep., 0031 Oslo
Besøk: Hammersborggata 12
Tlf: 23 36 41 00 Faks: 23 36 42 96
E-post: politidirektoratet@politiet.no

Org. nr.: 982 531 950 mva
Bankgiro: 7694.05.02388

varig utreiseforbud ved grove og gjentatte overtredelser av utlendingsloven. Politidirektoratet støtter uttalelsene. Vi slutter oss også til Oslo politidistrikts oppfordring til departementet om å klargjøre hvilke situasjoner som omfattes av unntaket i bestemmelsen.

PU uttaler:

”Det kan få ubeldige konsekvenser at det bare maksimalt kan ilegges femårig innreiseforbud ved overtredelser av utlendingsloven. Særlig gjelder dette for utlendinger som ikke har tilknytning til riket, og som overtrer utlendingsloven grovt og gjentatte ganger. Dette vil medføre at slike overtredelser i større grad må politianmeldes etter utlendingsloven § 108, hvilket igjen vil medføre økt arbeidsmengde for politiet.”

Oslo politidistrikt uttaler om samme bestemmelse:

”I henhold til nåværende praksis, vil slike brudd på utlendingsloven kunne medføre et varig innreiseforbud. Etter vår oppfatning har nåværende praksis en klar preventiv effekt. Det er ikke definert nærmere i høringsbrevet hva departementet legger i ”alvorlig trussel mot offentlig orden eller grunnleggende nasjonale interesser”. Formuleringen er ganske lik den som brukes i utlendingsloven § 122 (utvisning av EØS-borgere). Erfaringene derfra tilsier at det innebærer et utvidet vern for de gruppene som bevisst misbruker systemet. Dette er i så fall meget ubeldig og et skritt i feil retning. Formuleringen bør revurderes, slik at det blir veldig tydelig hvilke situasjoner bestemmelsen skal gjelde for.”

1.3 Nytt tredje ledd i utlendingsforskriften § 14-2

Politidirektoratet støtter departementets forslag til endring av ordlyden i første punktum i nåværende § 14-2 annet ledd, til at innreiseforbud ”ikke kan gjøres varig”. Vi mener dette gir god sammenheng i regelverket, når det ses hen til forslag om ny nedre grense for ileggelse av innreiseforbud på ett år i lovens § 90, jf. forskriftens § 14-2 første ledd.

1.4 Endringer av utlendingsforskriften § 14-5 – saksbehandlingsregler i utvisningssaker

Departementet foreslår en ny bestemmelse om saksbehandlingsregler i utvisningssaker, som åpner for å forhåndsvarsle om utvisning samtidig med vedtak som fastsetter en periode for frivillig retur i medhold av lovens § 90 sjette ledd. Bestemmelsen foreslås av hensyn til saksflyt og effektivitet i utledningsforvaltningen. Politidirektoratet er enig i forslaget og tiltrer begrunnelsen.

Departementet viser til at en konsekvens av tidlig forhåndsvarsling, er at det i saker der det gis utsatt iverksetting under klagebehandlingen, vil kunne bli et tidssprik mellom forhåndsvarselet og et eventuelt brudd på utreisefristen. Det fremholdes at dette kan avhjelpest ved at søkeren på ny gjøres kjent med Utlendingsdirektoratets (UDIs) forhåndsvarsel ved Utlendingsnemndas (UNEs) klagebehandling.

Politidirektoratet er enig i at det er hensiktsmessig at søkerens på ny gjøres kjent med forhåndsvarselet gjennom UNEs behandling. Vi slutter oss til PUs presisering:

”PU ser at slikt tidssprik kan avhjelpest ved at det igjen forhåndsvarsles om utvisning. Det legges til grunn at utreisefristen som er satt i UDIs vedtak, vil opphøre idet UDI beslutter utsatt iverksettelse av vedtaket, inntil UNE har behandlet saken.”

2. Returdirektivet artikkel 16, 17 og 18

2.1 Utlendingsforskriften § 18-12a – ny bestemmelse

Departementet foreslår en ny bestemmelse om at utlendinger som pågripes og fengsles i medhold av utlendingsloven § 106 første ledd, og som ikke plasseres på utlendingsinternatet, som hovedregel skal holdes atskilt fra andre innsatte. Bestemmelsen skal ikke gjelde for utlending som er utvist som følge av ilagt straff eller særreaksjon.

Politidirektoratet er hovedsakelig enig i forslagene, og viser til uttalelser fra Oslo politidistrikt og PU. Vi viser imidlertid til PUs merknader, og slutter oss til forbeholdet om hva som ligger i å holde fengslede utlendinger ”atskilt fra andre innsatte”. Politidirektoratet mener at det bør gå klart frem av bestemmelsen hva som ligger i kravet.

PUs uttalelser om bestemmelsen:

”PU bemerker at praksis i dag mht til fengslinger initiert av PU, følger hovedreglen om at utlendinger som er pågrepet eller fengslet etter utlendingsloven plasseres på utlendingsinternatet. Overføring til kriminalomsorgen benyttes i liten grad. Behovet for overføring til kriminalomsorgen melder seg med jevne mellomrom, men det er sjelden ledige plasser i kriminalomsorgen.

PU bemerker videre at det i kriminalomsorgen ikke er egne avdelinger eller ordninger for personer som fengsles etter utlendingsloven. Dersom utlendinger som er fengslet etter utlendingsloven, skal plasseres i ordinært fengsel og være atskilt fra andre innsatte, kan det melde seg et behov for egne avdelinger eller ordninger i kriminalomsorgen. For øvrig vises det til departementets vurderinger i ”Høringsnotat om gjennomføringen i norsk rett av Europaparlaments- og rådsdirektiv 2008/115/EF – returdirektivet: ”Vi er også enige i at det ikke kan legges en bokstavsfortolkning til grunn mht atskillelse ved overføring til kriminalomsorgen”.

PU mener det er viktig at unntaket, for atskillelse med hensyn til utlendinger som er utvist som følge av straff eller særreaksjon, fremkommer i forskriften.”

Oslo politidistrikt slutter seg til forslaget om at kriminelle kan plasseres i ordinære fengsler med andre innsatte:

”Vi er svært positive til forslaget om at utledninger som er utvist som følge av straff eller særreaksjon kan plasseres i ordinært fengsel med andre innsatte. Ettersom vi snakker om kriminelle, slår ikke hensynet til hvorfor man har valgt hovedregelen om å bruke internat i utlendingsaken inn. I tillegg er det et problem i dag at det er store kapasitetsutfordringer på Trandum. Også på den bakgrunn ser vi et klart behov for å kunne benytte andre fengslingsalternativer der det foreligger unndragelsesfare.”

2.2 Ny § 18a i utlendingsinternatforskriften

Departementet foreslår en ny bestemmelse som sier at organisasjoner og organer skal ha mulighet til å besøke utlendingsinternatet. Forslaget innebærer ingen rett til uanmeldt besøk. Politidirektoratet mener det er hensiktsmessig at gjeldende praksis nedtegnes i forskriften. Vi viser til PUs uttalelse:

”Forslaget er i samsvar med dagens praksis. PU er enig med departementet i at det fremstår tillitsvekkende og ryddig at praksisen inntas i utlendingsinternatforskriften.”

2.3 Endringer i utlendingsinternatforskriften § 4

Departementet foreslår en presisering hvor det fremgår at familier som fengsles for å sikre en retur, skal få mulighet til å være sammen under oppholdet og tilbud om eget rom, og at barns behov spesielt skal ivaretas. PU bekrefter i sin uttalelse at forslaget er i tråd med gjeldende praksis, og Politidirektoratet mener at det er viktig at påleggene presiseres i forskriften. Vi viser også til at forslagene om barns rettigheter er i overensstemmelse med

forpliktelser i FN's barnekonvensjon. Videre er vi enige i at det i ekstraordinære situasjoner må være åpning for å gjøre unntak fra disse utgangspunktene. Vi slutter oss til PU, som uttaler:

”De foreslåtte tilføyelser i utlendingsinternatforskriften § 4 som innebærer at familier som interneres skal innkvarteres for seg og at mindreårige skal ha mulighet for å delta i lek og fritidsaktiviteter tilpasset barnets alder og ha tilgang til undervisning, avhengig av oppholdets lengde, er i tråd med dagens praksis. PU er således enig i at det er gode grunner for at rettighetene som fremkommer av returdirektivet artikkel 17(2) og 17 (3), presiseres i forskriften.

PU er videre enig med departementet i at det er hensiktsmessig at Norge benytter seg av den mulighet direktivet gir ved nødsituasjoner, ved å foreslå et unntak fra familiers rett til å innkvarteres for seg, når antallet utlendinger som skal returneres er uvanlig stort og legger en uforutsett byrde på kapasiteten til utlendingsinternatet. Dette er et viktig unntak, idet det er en realistisk mulighet for at det i perioder kan oppstå slike situasjoner.”

3. Fastsettelse av utreisefrist og presisering av plikten til ”å forlate riket”, jf. utlendingsloven § 90

3.1 Endringer i utlendingsforskriften § 17-14 – fastsettelse av utreisefrist

Departementet foreslår en endring i utlendingsforskriften § 17-14 første ledd som innebærer en generell adgang for politiet, UDI eller UNE til å fastsette en periode for frivillig retur. Adgangen til å gi nærmere retningslinjer om når politiet skal fastsette utreisefrist, foreslås strøket.

Politidirektoratet er enig i at politiet bør ha en generell adgang til å sette utreisefrist, idet politiet kan ha informasjon som kan ha betydning for fastsettelse av frist, samt om det er forhold som tilsier at periode for frivillig retur ikke skal gis. Vi viser for øvrig til PUs uttalelser om forslaget, som vi slutter oss til:

”Det kan ha gode grunner for seg at også politiet gis en generell adgang til å fastsette en periode for frivillig retur. PU fastholder imidlertid at det vil være en klar fordel om en slik periode fastsettes i vedtaket, og da av UDI/UNE som vedtaksmyndighet. Vi ser imidlertid, som departementet, at politiet vil måtte ha en aktiv rolle i denne prosessen, særlig når det skal vurderes om det ikke skal gis en periode for frivillig retur (eller evt. om perioden skal settes kortere enn syv dager). ”

Politidirektoratet bemerker for øvrig at ”politiet” er skrevet med stor ”P” i forslag til forskriftstekst.

Departementet viser til at en konsekvens av at beslutninger ikke regnes som enkeltvedtak, er at beslutninger knyttet til frivillig utreise ikke kan påklages. En beslutning om å nekte en periode for frivillig retur, skal også føre til at utlendingen utvises i medhold av § 66 annet ledd bokstav b. På denne bakgrunn forslår departementet en presisering i utlendingsforskriften § 17-14 første ledd annet punktum om at UNE av rettsikkerhetsgrunner skal vurdere beslutningen om ikke å gi en periode for frivillig retur i klageomgangen i utvisningssaken.

Politidirektoratet støtter forslaget, men legger til grunn at utlending som har fått forhåndsvarsel om frivillig retur og beslutning om periode for frivillig utreise må påklage vedtak om utvinning for at UNE skal behandle beslutningen. Av utkast til forskriftstekst

fremgår ikke det helt klart, i og med at det ikke er vist til klagesak, men til ”sak”. Vi foreslår at teksten omformuleres. Oslo politidistrikt påpeker i sitt høringssvar at det fremstår som uklart hva departementet her er ment:

”Vi ønsker å bemerke at en betydelig andel vedtak aldri påklages og kan således iverksettes straks, jf. utlendingsloven § 90 første ledd. Etter vår oppfatning blir det unødige tidkrevende dersom UNE skal ta stilling til spørsmålet om en utvidet frist i disse sakene. Vi er også usikre på om det er fornuftig å innføre en form for klagebehandling rundt en beslutning som ikke er et enkeltvedtak.

Både forslag til ordlyd og teksten i siste avsnitt i punkt 4.1 kan med fordel tydeliggjøres.”

PU har følgende bemerkninger til forslaget:

”PU er enig i at UNE skal vurdere beslutningen i forbindelse med en eventuell klage på vedtak om utvisning, slik at utlendingens rettsikkerhet ivaretas. Det forutsettes at bestemmelsen ikke vil medføre at iverksettelsen av et effektuerbart vedtak vanskeliggjøres eller utsettes, i påvente av at UNE vurderer beslutningen.”

3.2 Ny bestemmelse i utlendingsforskriften § 17-14a

Departementet foreslår at det bør fremgå tydelig at plikten til å forlate ”riket”, jf. forslag til nytt sjettede ledd i § 90, også innebærer en plikt til å forlate Schengen-området.

Politidirektoratet støtter dette forslaget. Vi viser til PUs innspill i høringen, og til de erfaringer PU har med utlendinger som reiser til andre land i Europa etter avslag i Norge:


”...det et relativt stort problem at utlendinger reiser til andre land i Europa fremfor hjemlandet etter at søknaden er avslått i Norge. PU har også mange erfaringer med at utlendinger som plikter å forlate riket gjør dette, men at de da reiser til annet europeiske land med påfølgende Dublin-retur til Norge. Ved en slik retur anføres det svært ofte at de da bare har forholdt seg til vedtaket, hvor det fremgår at de plikter å forlate Norge. Av informasjonsmessige hensyn og for å ivareta forpliktelsene etter Schengen-samarbeidet, bør det komme klarere frem av utlendingsloven at en utlending skal returnere til hjemlandet eller evt. et tredjeland hvor vedkommende har oppholdstillatelse/lovlig opphold med returrett.”

4. Økonomiske og administrative konsekvenser

I likhet med departementet ser heller ikke Politidirektoratet at de foreslåtte forskriftsendringene vil medføre økonomiske eller administrative konsekvenser, utover det som allerede er omtalt i forbindelse med lovendringene knyttet til gjennomføringen av returdirektivet. Vi viser imidlertid til Politidirektoratets høringssvar til lovendringene i brev til Justisdepartementet, datert 23.3.2010, der vi oppfordret til nye beregninger av saksøkningen og ressursbruken i sakene.

Med hilsen


Vidar Refvik
ass. politidirektør


Ole Johan Strømman
prosjektleder

Saksbehandler:
Kristin Aabelvik Evensen
Tlf: 23364201