



# POLITIET

POLITIDIREKTORATET

Det kongelige justis- og politidepartement  
Postboks 8005 Dep  
0030 OSLO

Deres referanse

Vår referanse  
2010/00322-4 046.4

Dato  
23.03.2010

## Høring - Returdirektivet

Vi viser til Justisdepartementets e-post av 25. februar 2010 med intern høring om gjennomføring av Europaparlaments- og rådsdirektiv 2008/115/EF - returdirektivet - i norsk rett.

Politidirektoratet har sendt høringen til utvalgte politidistrikt og Politiets utlendingsenhet (PU) for innspill og vi har mottatt svar fra Oslo politidistrikt, Rogaland politidistrikt og PU. PU og Politidirektoratet har deltatt i arbeidsgruppen ledet av departementet som har behandlet forslag til direktiv og forberedt møtene i Working Party on Migration and Expulsion. PUs representant i arbeidsgruppen har i tillegg deltatt på møtene i Brussel.

### Generelt

Politidirektoratet er positiv til et direktiv med felles standarder og prosedyrer i arbeidet med retur av utlendinger som oppholder seg ulovlig i EU/Schengen. En harmonisering vil øke rettsikkerheten for de som omfattes av direktivet samtidig som det etter vårt syn presiserer rettigheter og plikter på en oversiktig og lettfattelig måte. Høringsnotatet er en grundig og oversiktig gjennomgang av direktivet som tar opp flere aktuelle problemstillinger.

Innspillene vi har mottatt fra underliggende instanser er innarbeidet i vårt svar, og innspillene fra Oslo politidistrikt og PU følger vedlagt. På de områdene Politidirektoratet ikke støtter innspillene, er dette spesielt nevnt i vårt høringssvar.

### Direktivets anvendelsesområde

Oslo politidistrikt uttaler følgende om at departementets forslag om å benytte unntaksmuligheten i direktivet for enkelte grupper:

*”Oslo politidistrikt er svært positivt til at man fra norsk side benytter muligheten til å unnta direktivet ovenfor personer som er ilagt en strafferettslig sankisjon, personer som stoppes ved Schengen yttergrense samt utleverings tilfellene. Disse situasjonene forutsetter i utgangspunktet en rask håndtering. Det vil normalt ikke være forenlig med de utreisefristene som direktivet innfører.”*

Politidirektoratet støtter dette synet.

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

### Frivillig retur

Oslo politidistrikt uttaler at de i all hovedsak er positive til at retten til frivillig utreise tydeliggjøres, men de mener en utvidelse av fristen kan vanskeliggjøre politiets utreisekontroll ved at utlendingens handlingsrom økes noe som kan øke muligheten for at utreise for eksempel kan treneres. Distriktet mener at 30 dagers utreisefrist og at fristen kan forlenges ytterligere, muligens er for lang. Til tross for dette argumentet er Politidirektoratet positiv til at det gis mulighet for en praktisk utreisefrist som i enkelttilfeller kan være opp til 30 dager eller forlenges ytterligere i særtilfeller. Vi mener dette kan bidra til en økt frivillig retur. Vi er imidlertid enige med Oslo politidistrikt i at lovgiver bør ta stilling til kriterier som skal vektlegges ved fastsettelse av utreisefrist og at det oppstilles en øvre grense for når det ikke lenger er snakk om en frist, men et midlertidig opphold.

Vi er i likhet med PU enige med departementet i at utlendingslovens § 90 sjette ledd, må endres slik at den er i samsvar med direktivets krav om at det skal gis en periode for frivillig retur på mellom sju og 30 dager.

### Iverksettning av vedtak

PU er positiv til at direktivet åpner for at returvedtak kan treffes i vedtaket hvor søknaden om opphold avslås, slik at det ikke må fattes to ulike vedtak med dobbelt klagespor. Politidirektoratet er enig i dette. For øvrig viser vi til PUs innspill til høringen som følger vedlagt.

Vi støtter PUs innspill om å presisere at utlendingen primært plikter å returnere frivillig. *"Når det gjelder forslaget til § 90 sjette og sjuende ledd, mener vi at utlendingens plikt til å returnere frivillig må komme klarere frem også når det ikke gis en periode for frivillig retur. Selv om norske myndigheter er forpliktet til å sørge for nødvendige tiltak for å iverksette et returvedtak når det ikke gis en periode for frivillig retur, bør det etter vår mening fortsatt kunne presiseres i utlendingsloven at utlendingen primært plikter å returnere frivillig. Direktivets artikkel 7 nr. 4 åpner også for at perioden for frivillig retur kan settes kortere enn syv dager. Vi mener at denne adgangen bør vurderes innført i utlendingsloven. Det vil da bli lettere å konstatere at utlendingen ikke har overholdt pålegget om å forlate riket."*

Oslo politidistrikt ser behov for en hjemmel for å kunne iverksette vedtaket straks i de tilfeller det foreligger en unndragelsesfare. Politidirektoratet er enig i at dette kan redusere antallet som unndrar seg effektuering. Av den grunn er vi enige i departementets forslag om å videreføre dagens ordning hvor politiet har kompetanse til å iverksette et vedtak dersom det oppstår fare for unndragelse som nevnt i forslag til ny § 106a i utlendingsloven.

Vi viser til Oslo politidistrikts innspill:

*"Forslag til ny § 90 sjuende ledd hjerner en adgang for politiet til å føre utlendingen ut av landet, under forutsetning av at utreisefrist er oversittet eller der frist ikke er satt. Vi ser imidlertid behov for å ha en hjemmel til å iverksette straks der det foreligger unndragelsesfare. Dette gjelder også der utlendingen har fått en frist av utlendingsmyndighetene, som foreløpig ikke er utløpt. På side 30 i høringsuttalelsen foreslår departementet å videreføre dagens ordning. Det foreslås at politiet skal ha kompetanse til å iverksette vedtak, dersom det oppstår en fare for unndragelse i henhold til ny § 106 a. Begrunnelsen er at politiet har lang erfaring med å vurdere unndragelsesfare. Dette utspillet er godt, men det bør komme klarere fram av ordlyden."*

Vi er positive til departementets forslag til å lovfeste i ny § 90 sjette og sjuende ledd når det kan unnlates å gi en frist for frivillig retur.

## Utvising

Vi er positive til at direktivet har en klar utvinsningsregel der utlendingen ikke forlater landet frivillig og at forslaget er at det innføres en "skal-regel", men vi viser til Oslo politidistrikts vurdering om at oversittet utreisefrist automatisk skal føre til et innreiseforbud:

*"Som nevnt innledningsvis er vi positive til at direktivet oppstiller en klar utvinsningsregel der utlendingen ikke forlater landet frivillig. Oslo politidistrikt merker seg at departementet ønsker å innføre en "skal" bestemmelse. Det fremgår av punkt 4.11 at direktivet legger opp til at oversittet utreisefrist, eller umlatelse av å gi en slik frist automatisk skal ende i et innreiseforbud. Det norske regelverket bygger derimot på forvaltningsens frie skjønn. Slik vi ser det er utvinsningsvurderingen bygget opp av to elementer; en objektiv vurdering og en subjektiv vurdering (forholdsmessighetsvurderingen). Begge elementene må foreligge dersom en utlending skal kunne utvises fra Norge. I punktet som omhandler forholdsmessighetsvurderingen, hevdet det at adgangen til å umlate å fatte vedtak antas å være i samsvar med "humanitære årsaker" i art. 11 (3). Denne bestemmelsen fremstår, etter vår oppfatning, som et unntak fra hovedregelen om at det skal ilegges et innreiseforbud når det er utstedt et returvedtak. Oslo politidistrikt er imidlertid av den oppfatning at "skal"-regelen får begrenset rekkevidde når den sidestilles med forholdsmessighetsvurderingen. Vi har til gode å se at utlendingsforvaltningen ikke fatter et vedtak om utvisning der de objektive vilkårene for utvisning er til stede, og forholdsmessighetsvurderingen ikke er til hinder for utvisning. Forholdsmessighetsvurderingen er etter vår oppfatning sterkt preget av skjønn og passer i liten grad sammen med en "automatisk" utvinsningsadgang. Etter vår oppfatning bør det vurderes om det er mer hensiktsmessig å pålegge utlendingsmyndighetene å opprette utvinsningssak der § 90 sjette ledd er overtrådt. Forholdsmessighetsvurderingen vil avgjøre om det faktisk kan fattes et utvinsningsvedtak."*

Politiets utlendingsenhet uttaler følgende:

*"Etter utlendingsloven § 66 første ledd bokstava siste alternativt kan utlendinger som umndrar seg gjennomføring av vedtak utvises. Vi har merket oss at direktivet legger opp til en strengere utvinsningspraksis ved at utlendinger som ikke etterkommer et pålegg om utreise og utlendinger som ikke gis en periode for frivillig retur skal utvises. Som det er tatt høyde for i høringsnotatet vil dette medføre en økt arbeidsmengde for politiet som saksforberedende organ. Selv om denne utvinsningspraksisen bare skal gjelde for en begrenset gruppe utlendinger, ser vi at likebehandlingshensyn vil kunne medføre at også andre utlendinger, som i dag bortvises, ved implementeringen av direktivet må vurderes utvist. Om så blir tilfelle, vil politiets arbeidsmengde øke ytterligere."*

Vi støtter dette synet og mener det er nødvendig at det utføres nye beregninger som viser den økte arbeidsmengden for politiet.

Vi støtter PU i deres vurdering av femårig innreiseforbud.

*"Vi mener at det kan få uheldige 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 kunne medføre at slike overtredelser i større grad må politianmeldes etter utlendingsloven § 108, hvilket igjen vil medføre en økt arbeidsmengde for politiet."*

## Frihetsberøvelse

Både PU og Oslo politidistrikt mener at en tidsbegrensning på 18 måneder ved frihetsberøvelse med åpning for visse unntak, er hensiktsmessig. Politidirektoratet støtter dette. PU opplyser at det er svært uvanlig med fengslinger med varighet over 18 måneder.

Rogaland politidistrikt har følgende moment til tidsbegrensning på 18 måneder ved frihetsberøvelse:

*”Vi vil peke på et moment når det gjelder forslaget til ny § 106, tredje ledd, hvor det foreslås at fengslingstiden kan overstige 18 måneder dersom utlendingen bl.a er utrust som følge av ilagt straff eller særreaksjon.*

*Vi ber om at det vurderes om det innenfor direktivet er mulighet for innføring i norsk lov at utvisning som følge av grov eller gjentatte gangers overtredelse av utlendingsloven også kan begrunne at 18 månedersfristen kan overskrides, jf utlendingsloven § 66, bokstav a.*

*Man slipper da å gå veien om straff for grov overtredelse av utlendingslov for å kunne begrunne mer enn 18 måneders fengsling, dersom det i særlige tilfeller skulle være nødvendig med så lang fengslingstid.”*  
Vi ber departementet vurdere dette innspillet.

Vi er enige med PU i forbindelse med ordlyden i utlendingsloven § 106 første ledd bokstav b:

*”Vi er enig med departementet at det ikke er nødvendig å endre ordlyden i utlendingsloven § 106 første ledd bokstav b for å synliggjøre at direktivet i artikkel 15 både opererer med unndragelsesfare og unngåelse/ vanskeliggjøring av forberedelse av en retur. Dette arbejdes ved at unndragelsesfare nå defineres nærmere i loven, og unndragelsesfare er i realiteten et spørsmål om en fremtidig uttransport vil bli vanskeliggjort.*

*Det er positivt at det nå gis adgang til å gi nærmere regler om særlige grunner i utlendingsforskriften.”*

### **Unndragelsesfare**

Både Oslo politidistrikt og PU er positive til at det inntas en definisjon av unndragelsesfare i utlendingsloven. Politidirektoratet støtter dette synet. Vi er også enige i Oslo politidistrikts innspill om at personlige forhold for utlendingen om tilknytning til Norge, burde nevnes i oppregningen:

*”Oslo politidistrikt er svært positivt til at det foreslås å innføre en legaldefinisjon av begrepet unndragelsesfare. I forslaget oppstilles det en rekke vurderingskriterier og det påpekes at det skal foretas en totalvurdering. Den foreslåtte definisjonen vil dermed ikke være uttømmende. Oslo politidistrikt støtter et slikt forslag, men kunne tenke seg at personlige forhold hos utlendingen burde nevnes i oppregningen. Dette kan for eksempel være barn/kone i riket kontra barn/kone i hjemlandet, tilnærning til riket med mer. Det er selvsagt at for eksempel en utlending som tidligere er utrust fra riket (og gjerne brutt innreiseforbudet), eller uttrykkelig har uttalt at vedkommende ikke akter å forlate landet frivillig, omfattes av bestemmelsen. Det er imidlertid mer usikkert om for eksempel en utvinningskriminal, uten tilnærning til Norge, med familie i hjemlandet og som har vært samarbeidsullig, vil unndra seg iærksetting.”*

### **Retur av enslige mindreårige**

Vi mener det er riktig å ta inn en bestemmelse i utlendingsloven om enslige mindreåriges rett etter direktivet om at retur bare kan skje til et familiemedlem, utnevnt verge eller til et forsvarlig omsorgstilbud. Både Oslo politidistrikt og PU uttaler at det er hensiktsmessig å innføre en slik bestemmelse.

### **Uttransportering**

Oslo politidistrikt påpeker at det er politidistriktene som har et overordnet ansvar for å følge opp saker hvor utlendingen ikke har søkt asyl. PU har et koordineringsansvar etter at politidistriktene har opprettet et eventuelt bort- eller utvinningsvedtak, har klargjort utlendingen for utreise og sendt utreisebestilling til PU. Politidirektoratet er likevel av den oppfatning at systemet for tilsyn med selve returen tilfredsstiller direktivets krav.

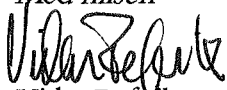
Dette er i tråd med PUs innspill:

*"Hva gjelder selve uttransporteringen er vi enig med departementet i at det norske regelverket må sies å være i samsvar med direktivet. I tillegg til det som er nevnt under beskrivelsen av norsk rett, kan det vises til politiinstruksens kapittel 11 og utlendingsforskriften § 17-15 som gir detaljregler om uttransportering. Vi er også enig i at det allerede eksisterer et kontrollsystem som tilfredsstiller direktivets krav"*

### **Økonomiske og administrative konsekvenser**

Vi viser til departementets beregninger for økte utgifter til politiet på 2,2 mill for en økning av saksmengden på 750 saker. Det knytter seg stor usikkerhet til hvor stor økningen blir, noe som også kommer fram i departementets beregning. Det knytter seg også usikkerhet til politiets ressursbruk i hver enkelt sak. Vi viser til at Oslo politidistrikt er av den oppfatning at politiets ressursbehov ikke er tilstrekkelig ivaretatt. Ressursbruken i hver enkelt sak varierer mye avhengig av hvor komplisert saksforberedelsen er. Det bør derfor gjennomføres en ny beregning av saksøkningen og ressursbruken i sakene.

Med hilsen



Vidar Refvik  
assisterende politidirektør



Ole Johan Strømman  
prosjektleder

Saksbehandler:  
Johannes Aune  
Tlf: 23 36 41 46