



POLITIET

Politidirektoratet
Postboks 8051 Dep
0031 OSLO

Deres referanse

Vår referanse
2010/00220-2 008

Dato
18.03.2010

Uttalelse - høring fra Justisdepartementet om EUs returdirektiv

Politiets utlendingsenhet (PU) viser til e-post av 02.03.10 fra Politidirektoratet hvor det bes om innspill til brev av 22.02.10 fra Justis- og politidepartementet med høringsnotat om gjennomføringen av returdirektivet i norsk rett.

Nedenfor følger PUs kommentarer til departementets høringsnotat. Vi knytter kommentarene til temaene som departementet nevner i høringsnotatets pkt. 1.4. I tillegg har vi noen kommentarer til direktivets anvendelsesområde i norsk rett.

1. Anvendelsesområdet

Departementet foreslår å begrense direktivets anvendelsesområde ved å unnta bortvisning ved yttergrensen og utvisning etter utlendingsloven § 66 første ledd bokstav b, c og e. Vi slutter oss til departementets vurdering av dette, da det har svært gode grunner for seg å benytte adgangen til å begrense direktivets anvendelsesområde etter artikkel 2 nr. 2. Som det er redegjort for i høringsnotatet, vil det oppstå en rekke tvilstilfeller mht. hva som kan anses som bortvisning ved yttergrensen. Det vil derfor være behov for at den nærmere grensedragningen reguleres i retningslinjer.

Vi mener at høringsnotatet burde gjort nærmere rede for direktivets anvendelsesområde i relasjon til definisjonen av ulovlig opphold i direktivets artikkel 3 nr. 2. Slik vi leser denne definisjonen omfatter den utlendinger som ikke fyller eller ikke lenger fyller vilkårene for innreise og/eller opphold i riket. Dette reiser et spørsmål om hvilket skjæringstidspunkt som skal legges til grunn for når et ulovlig opphold omfattes av direktivet. Vi mener at høringsnotatet er noe uklart på dette punktet. Som begrunnelse for å unnta utlendinger som utvises etter utlendingsloven §§ 66 og 67 vises det bl.a. til at denne gruppen oppholder seg lovlig i Norge frem til vedtak fattes. Dette vil imidlertid være tilfelle for de fleste utlendinger som får et vedtak med pålegg om utreise, idet de enten har oppholdt seg lovlig i riket på bakgrunn av at de har hatt en sak til behandling eller fordi de har søkt om fornyelse av en tillatelse. Avgjørende må etter vår mening være at utlendingene ikke lenger fyller vilkårene for opphold, og dermed omfattes av direktivets definisjon av ulovlig opphold. Vi mener derfor at departementet bør klargjøre dette ytterligere. I praksis er ikke det et stort problem

Politiets utlendingsenhet

Post: Postboks 8102 Dep, 0032 Oslo
Besøk: Christian Krohngsgate 32
Tlf: 22 34 24 00 Faks: 22 34 24 80
E-post: politiets.utlendingsenhet@politiet.no

Org. nr.: 986 210 504 mva
Bankgiro: 7694.05.10836

når det legges opp til at implementeringen av direktivets bestemmelser skal gjelde for alle tredjelandsborgere.

2. Iverksetting av vedtak

Det er positivt at direktivet i artikkel 6 nr. 6 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.

Etter utlendingsloven § 90 sjette ledd iverksettes vedtak ved at utlendingen pålegges å reise med en gang eller innen en fastsatt frist. Returdirektivets artikkel 7 nr. 1 krever at det skal gis en periode for frivillig retur på mellom 7 til 30 dager. Vi er enig med departementet i at utlendingsloven § 90 sjette ledd må endres i samsvar med dette. Departementet viser til at dette vil innebærer en stor praktisk endring sammenlignet med dagens situasjon. Vi kan imidlertid ikke se at dette innebærer en særlig stor endring idet den klare hovedregelen etter lovens § 90 sjette ledd (og tilsvarende bestemmelse i tidligere lov) har vært at utlendinger har blitt pålagt å forlate riket innen en fastsatt utreisefrist. En slik frist har i realiteten vært en periode for frivillig retur.

PU ser nødvendigheten av at både lengden på den frivillige perioden og hvilket organ som skal beslutte en periode for frivillig retur må reguleres nærmere i retningslinjer. 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).

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 inntatt i utlendingsloven. Det vil da bli lettere å konstatere at utlendingen ikke har overholdt pålegget om å forlate riket.

I direktivet åpnes det for at det ikke skal gis en periode for frivillig retur ved åpenbart grunnløse søknader, og dette er også inntatt i forslaget til § 90 sjette ledd. I Norge brukes dette begrepet spesielt ved asylsøknader, men vi mener at begrepet i denne sammenhengen også bør kunne anvendes på andre utlendingssaker, som for eksempel ved søknader om familiegjenforening hvor det er helt åpenbart at vilkårene ikke er oppfylt.

Videre mener vi at forslaget til utlendingsloven § 90 sjette og syvende ledd i større grad bør synliggjøre forpliktelsene etter returdirektivet, jf. artikkel 3 nr. 3, og Schengensamarbeidet ved at det i loven presiseres at en utlending plikter å returnere til hjemlandet. Som nevnt i høringsnotatet er 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 Schengensamarbeidet, 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.

For øvrig slutter vi oss til departementets forslag om at retten til frivillig retur ikke skal betinges av en søknad. Vi er også enig i at det i samsvar med direktivet og gjeldende forvaltningspraksis bør være en streng praksis mht. å gi en utvidet/ny periode for frivillig retur.

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.

Vi har merket oss at forholdet til Dublin II-forordningen kommenteres flere steder i høringsnotatet, herunder at det presiseres i forslaget til utlendingsloven § 90 sjette ledd at det kan unnlates å gi en periode for frivillig retur i disse sakene. Dette fremstår som nødvendig da det ikke settes utreisefrist i saker som avslås etter utlendingsloven § 32 første ledd bokstav b. Dublin II-forordningen åpner i utgangspunktet ikke opp for frivillig retur, og forutsetter at det skal skje en kontrollert uttransport/overføring. Vi er derfor veldig positive til at iverksettingen av Dublin-vedtak nå foreslås regulert i utlendingsloven.

3. Utvisning

Etter utlendingsloven § 66 første ledd bokstav a siste alternativ kan utlendinger som unndrar seg gjennomføring av vedtak utvises. Vi har merket oss at direktivet legger opp til en strengere utvisningspraksis 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 utvisningspraksisen 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.

Etter vår oppfatning er det hensiktsmessig å åpne for at innreiseforbudet kan settes til ett år, siden det nå vil bli fattet vedtak om utvisning i saker hvor det bortvisning har blitt benyttet.

Det sies i høringsnotatet at utvisning av utlendinger som ikke gis en periode for frivillig retur ikke vil by på praktiske utfordringer ved at det da automatisk vil bli fattet utvisningsvedtak. Vi legger imidlertid til grunn at det også i slike saker må forhåndsvarsles om utvisning.

Vi slutter oss til forslaget om at utvisning i disse tilfellene initieres om utlendingen ikke møter hos politiet for å avtale utreisen eller for å fremvise en returbillett. For å stimulere utlendingen til å returnere frivillig og for å bespare politiets ressursbruk fremstår dette som den mest hensiktsmessige ordningen.

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.

4. Unndragelsesfare

Vi er positive til at det inntas en definisjon av unndragelsesfare i utlendingsloven. Det hadde imidlertid vært ønskelig at vurderingstemaet ved unndragelsesfare hadde vært nærmere presisert i høringsnotatet. Ved unndragelsesfare er det ikke et spørsmål om det vil være umulig for politiet å oppspore utlendingen, men om politiet vil bruke mer ressurser på iverksettingen enn i normalsaken. Vurderingstemaet er således om en uttransport vil bli vesentlig vanskeliggjort.

Vi slutter også til de eksemplene som er nevnt i bestemmelsen, og som er de forhold som i praksis blir tillagt størst vekt i vurderingen av om det foreligger unndragelsesfare. Særlig gjelder dette når bestemmelsen klart presiserer at det skal være en konkret helhetsvurdering og at oppramsingen ikke er uttømmende. Evt. bør ordlyden i bokstav a endres til "unndratt seg iverksetting av et vedtak".

Definisjonen av unndragelsesfare er plassert i utlendingsloven § 106a. I høringsnotatet er det vist til at den plasseres i forbindelse med fengslingsbestemmelse da denne er den mest inngripende, samtidig som det er inntatt henvisninger til bestemmelsen i forslaget til ny § 66 første ledd og § 90 sjette ledd. Vi mener at bestemmelsen i stedet bør inntas i lovens § 99 tredje ledd eller som ny § 99a. Unndragelsesfare står vel så sentralt ved vurderingen av om det skal pålegges meldeplikt etter utlendingsloven § 105 første ledd bokstav b som ved vurderingen av om en utlendingen skal pågripes og fengsles. Vurderingen av unndragelsesfare er også avgjørende for om det kan foretas undersøkelse etter lovens § 103 første ledd bokstav c og beslag etter § 104 annet ledd. Unndragelsesfaren må også ses i sammenheng med vurderingen av om alternativer til fengsling skal benyttes. Dette vil ikke bare gjøre seg gjeldende ved iverksettelsesfengsling, men også ved id-fengsling. Vurderingen av unndragelsesfare og vurderingen av om fengslingssurrogater skal anvendes glir ofte over i hverandre. Definisjonen av unndragelsesfare vil dermed være sentral for flere av de tvangsmidlene som er hjemlet i utlendingslovens kapittel 12, og vi mener derfor at definisjonen bør inntas i (eller i tilknytning til) § 99 som gjelder for bruk av tvangsmidler generelt. Uansett bør utlendingsloven §§ 103 første ledd bokstav c, 104 annet ledd og 105 første ledd bokstav b også henvisne til § 106a/definisjonen av unndragelsesfare.

5. Frihetsberøvelse

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 avhjelpes 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.

I tråd med direktivet foreslås det inntatt en absolutt grense for fengsling på 18 måneder. Vi vil i den forbindelse opplyse om at det i PUs saker er svært uvanlig med fengslinger av en

slik varighet. Etter vår kjennskap er saken inntatt i Rt. 2009 side 797 det eneste eksemplet fra de senere årene hvor det har vært snakk om en fengslingsperiode av en slik varighet.

Når det gjelder beregningen av 18-månedersfristen burde det kommet klarere frem av høringsnotatet om fengsling før det foreligger et iverksettbart vedtak skal medtas i fristen. Det er relativt vanlig at utlendinger blir fengslet før det er fattet vedtak etter utlendingsloven § 106 første ledd bokstav b og § 99 annet ledd. I praksis vil imidlertid ikke dette være et stort problem da samlet fengslingstid i slike saker uansett ikke vil overstige 18 måneder.

Selv om fengsling etter utlendingsloven § 106 første ledd bokstav a og b er begrunnet i to ulike formål, vil det ofte være en glidende overgang mellom identitetsfengslinger og iverksettelsesfengslinger. De sakene PU har etter § 106 første ledd bokstav a vil alltid være som ledd i en returprosess, og det ID-arbeidet som nedlegges i disse sakene er for å sikre en snarlig uttransport etter at utlendingens identitet er brakt på det rene. Dette tilsier igjen at de fengslingssakene PU har etter denne bestemmelsen vil være omfattet av direktivets anvendelsesområde.

I høringsnotatet bes det om tilbakemelding på om det er et behov for fengsling utover 18 måneder av utlendinger i identifiseringshensikt som ikke er i en returprosess. Departementet er i tvil om det er et praktisk behov for å skille mellom "rene" identitetsfengslinger og identitetsfengslinger som er ledd i en returprosess. Vi kan ikke se at det er behov for et slikt skille. Det foreligger et begrenset behov for å fengsle i saker som i notatet beskrives som "rene" id-fengslinger, jf. bl.a. de skranker som følger av utlendingsforskriften § 17-7 annet ledd for ID-etterforskning av utlendinger med lovlig opphold.

For øvrig slutter vi oss til at forholdene ved Politiets utledningsinternat og det regelverket som regulerer opphold ved internatet tilfredsstillende direktivets artikkel 16 og 17. Vi er også enig i at det ikke kan legges en bokstavfortolkning til grunn mht. atskillelse ved overføring til kriminalomsorgen.

6. Retur av enslige mindreårige

Det synes hensiktsmessig å innta enslige mindreåriges rett etter direktivets artikkel 10 nr. 2 i utlendingsloven. En slik rett følger allerede av forvaltningspraksis. Det antas at henvisningen i fotnote 8 skal være til G-2000-064.

Med hilsen

Ingrid Wirum
Sjef for PU

Åge Gustad
Utlendingsdirektør

Saksbehandler:
Jon Andreas Johansen