

12 APR 2010

Justis- og politidepartementet
Innvandringsavdelingen
Postboks 8005 Dep
0030 OSLO

Deres ref: :

Vår ref: 10/107-15/HPE

Oslo, 09.04.2010

UTLENDINGSDIREKTORATETS HØRINGSSVAR PÅ JUSTISDEPARTEMENTETS FORSLAG TIL GJENNOMFØRING AV RETURDIREKTIVET

Vi viser til departementets brev av 5. februar 2010, med forslag til gjennomføring av Returdirektivet. Utlendingsdirektoratets (UDI) svar på departementets forslag følger her.

Vi har i høringssvaret vurdert departementets forslag til lovendringer, spørsmålet om ytterligere behov for lovendringer og økonomiske og administrative konsekvenser.

Kapittel 1 inneholder en gjennomgang av artiklene i direktivet. Kapitlet tar også for seg lovendringene departementet har foreslått og våre eventuelle forslag til endringer. Artikler vi ikke har særskilte kommentarer til, tas ikke opp.

I kapittel 2 tar vi opp problemstillinger rundt videre gjennomføring.

Kapittel 3 omhandler økonomiske og administrative implikasjoner av direktivet.

Hovedkonklusjoner

UDI er enig med departementet i at norsk rett i hovedsak er i tråd med kravene i direktivet. Som departementet påpeker vil det for mange av bestemmelsene være tilstrekkelig å konstatere rettsharmoni (passiv transformasjon) mellom direktivet og norsk lov, blant annet når det gjelder rettsikkerhetskravene og ileggelse av innreiseforbud ved ulovlig opphold. Vi mener imidlertid at det på enkelte områder er behov for lovendringer utover departementets forslag.

Direktivet vil medføre betydelige endringer i norsk utvisningspraksis. Både loven og utvisningspraksis må endres. Det blir en innstramming i og med at det skal utvises raskere dersom en person ikke forlater Norge innen en gitt utreisefrist. I tillegg skal en person utvises med innreiseforbud i saker der det ikke gis periode for frivillig retur. Samtidig ser vi at direktivet også innebærer en betydelig lemping, ved at det nå vil bli gitt maksimum fem års innreiseforbud ved utvisning etter brudd på utlendingsloven.

UDI anbefaler at det åpnes for at vedtak om innreiseforbud kan inngå i samme vedtak som avslutter opphold i Norge. Subsidiært mener UDI at det bør være mulig å innta forhåndsvarsel om utvisning i vedtaket. Vi ber departementet vurdere nødvendige lov- og forskriftsendringer.

Det er viktig for en god og effektiv returpolitikk at direktivet implementeres på en måte som ikke er til hinder for en økning i frivillige returer. Frivillig retur er foretrukket både av menneskelige og økonomiske hensyn, og til noen land er frivillig retur den eneste måten å returnere på. Dette må det ses hen til i vurderingen av om det skal gis periode for frivillig retur, og når personer som er utvist etter direktivets bestemmelser ønsker å reise hjem med det frivillige returprogrammet (med IOM).

Den største utfordringen for utlendingsmyndighetene vil etter vår vurdering bli å oppfylle direktivets krav til effektive returer. Dette arbeidet må det settes av betydelige ressurser til. Her ser vi et behov for bedre rutiner for samhandling mellom politiet og UDI.

UDI vil understreke betydningen av at endringer i regelverk er avklart innen juni 2010. Årsaken er at direktivet og påfølgende lovendringer blant annet gjør det nødvendig med systemendringer i Databasen for utlendingsforvaltningen (DUF), utarbeidelse av nye vedtakstekster, kodeverksendringer og revidering av retningslinjer. Før vi kan bestille nye tekniske løsninger, revidere retningslinjer og skrive nye vedtakstekster, må vi se de nye arbeidsprosessene og saksbehandlingsprosedyrene klart for oss, og det rettslige grunnlaget må derfor være på plass.

For effektiv gjennomføring er det av vesentlig betydning for oss at det ikke blir ”forskyvninger” i regelverket ved at eksisterende lovbestemmelser (dvs som skal videreføres) får nye benevnelser. Nye lovbestemmelser bør *føyes til etter* eksisterende bestemmelser. I motsatt fall vil vi få et betydelig og unødvendig ekstra arbeid med revisjon av retningslinjer og systemer kun på grunn av at en bestemmelse som ikke er berørt av direktivet, har fått en ny benevnelse.

1. ARTIKLENE

Her gjennomgås de artiklene UDI har kommentarer til, etter samme disposisjon som departementets høringsbrev. Vurdering av nye lovbestemmelser og eventuelt våre forslag til nye, følger fortløpende i teksten. Konkrete lovendringsforslag er satt inn i rammer.

1.1 DIREKTIVETS KAPITTEL I – GENERELLE BESTEMMELSER

1.1.1 Anvendelsesområdet – Artikkel 2

Vi er enig med departementet i at Norge bør begrense anvendelsesområdet i tråd med artikkel 2, slik at personer som stanses ved ytre grense og utlendinger som er gjenstand for retur som følge av ilagt straff eller særreaksjon eller som er underlagt en utleveringsprosedyre, ikke omfattes.

1.1.2 Terminologi – Artikkel 3

Tredjelandsborger

UDI er enig i departementets begrunnelse for å videreføre bruken av ordet ”utlending” ved endringer i utlendingsloven.

Unndragelsesfare

UDI er enig i at begrepet *unndragelsesfare* må defineres nærmere i loven. Det er naturlig å plassere definisjonen i forbindelse med fengslingsbestemmelsen, som departementet foreslår, slik at det kommer klart fram i hvilken sammenheng vurdering av unndragelsesfare gjøres. For ordens skyld bemerkes at forslaget til ny bestemmelse § 106a rettslig sett ikke er en definisjon av begrepet *unndragelsesfare*. Bestemmelsen angir forhold og momenter som skal vurderes for å fastslå at unndragelsesfare kan konstateres. Vi mener det er positivt at bestemmelsen understreker at hvert tilfelle skal vurderes konkret.

1.1.3 Vern mot retur, barnets beste, retten til familieliv, og helse - Artikkel 5

Vi deler departementets synspunkter om at artikkel 5 ikke gjør det nødvendig med endringer i norsk lov. Norsk rett har implementert Barnekonvensjonen, den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK) og returvernet som følger av artikkel 33 i flyktningkonvensjonen. Saker som omfattes av returdirektivet kan ikke resultere i utvisningsvedtak dersom utlendingsloven § 73 er til hinder for retur. De vurderinger som gjøres etter EMK artikkel 8 er fullt ut ivaretatt i loven § 70, i det utlendinger ikke kan utvises dersom tiltaket blir uforholdsmessig overfor utlendingen selv eller nærmeste familie.

1.2 DIREKTIVETS KAPITTEL II – OPPHØR AV LOVLIG OPPHOLD

1.2.1 Returvedtak – Artikkel 6

Bestemmelsen angir en plikt for myndighetene til å fatte returvedtak ved ulovlig opphold. Formkrav og rettsmidler fremgår av artikkel 12 og 13.

Vi er enig med departementet i at det ikke er ønskelig å innføre nye typer vedtak i norsk utlendingsrett. Begrepene *returvedtak* og *vedtak om uttransportering* nevnes av departementet som nye begreper. Sett hen til rettsikkerhetshensynene som ligger bak direktivets krav om egne vedtak for retur og for uttransportering, kan imidlertid begrepene sees som andre betegnelser på rettsakter som allerede er i norsk rett.

Artikkel 6 (5)

Artikkel 6 (5) sier at man kan unnlate å fatte et returvedtak dersom utlendingen har ”a pending procedure for renewing his or her residence permit or other authorisation offering a right to stay”. Denne bestemmelsen blir blant annet aktualisert når søknad kommer inn etter at den forutgående oppholdstillatelsen har løpt ut. I et slikt tilfelle vil søkeren ikke lenger ha lovlig opphold. Søknaden vil strengt tatt være en søknad om førstegangstillatelse, og dermed vil grunnlaget for å søke fra riket som oftest falle bort. Utlendingsforskriften åpner for at en søknad om fornyelse kan fremsettes etter at tillatelsen er utløpt. Departementet har uttalt at spørsmålet om hvordan UDI skal forholde seg til søknader om fornyelse som fremmes etter at tillatelsen er utløpt i utgangspunktet bør reguleres gjennom egen praksis i UDI (Ot. prp. nr. 75 (2006-2007) s 62). Departementet understreket samtidig at det er nødvendig at praksis gjør det mulig å ta individuelle hensyn. UDI har i betydelig grad akseptert en søknad som er sent fremsatt som en fornyessøknad, men praksisen har ikke vært nærmere regulert. Vi er i ferd med å utarbeide slike retningslinjer. Det kan være aktuelt å stramme inn praksis slik at søknader som fremsettes etter tillatelsens utløp kun unntaksvis anses som en fornyessøknad. Dette vil særlig kunne få konsekvenser for særkullsbarn som søker om ny tillatelse i familieinnvandring med en forelder etter utløpet av forrige tillatelse, og nå blitt over 18 år. Det kan tenkes at resultatet av at søknaden fremmes for sent for denne gruppen i så tilfelle vil bli at søknaden avslås. En eventuell praksisomlegging vil bli forelagt departementet etter de alminnelige rutiner for dette. Avklaringen her blir viktig for hvordan artikkel 6 (5) skal anvendes. Strengt fortolket vil alle søknader om fornyelse etter frist falle inn under bestemmelsen. I så fall kan det få betydning for et stort antall saker.

I de tilfellene hvor søkeren må reise for å søke fra hjemlandet fordi søknaden må anses som en ny førstegangstillatelse, mener UDI at det er mulig å unnlate å fatte utvisningsvedtak i medhold av direktivets 11 (3) fjerde avsnitt. Dette forutsatt at årsaken til at søkeren må reise hjem, kun er fristoverskridelsen og påfølgende krav om å søke ny tillatelse fra hjemlandet.

Tidspunkt for returvedtak

UDI stiller seg bak departementets vurdering av at direktivets artikkel 6 (6) åpner for å fatte et returvedtak i samme vedtak som en søknad om oppholdstillatelse avslås, og at dette er viktig for å unngå unødige ledd i saksbehandlingen. En slik løsning vil ikke ha noen negative konsekvenser for søkerens rettsikkerhet, da kravene i direktivet til begrunnelse, klageadgang og så videre, uansett blir ivaretatt.

1.2.2 Frivillig retur - Artikkel 7

UDI er enig i at en viktig del av rettighetsperspektivet i direktivet sikres ved at utlendinger uten lovlig opphold skal innrømmes en periode for frivillig retur. Vi mener at det er viktig at bestemmelsen praktiseres slik at den ikke rammer for vidt. Dette både av hensyn til de konsekvenser unndragelsesfare kan få for utlendingen etter direktivets artikler 7 (4) og 11 (1) a, og fordi muligheten for frivillig retur er et viktig hensyn bak direktivet.

Frivillig retur er foretrukket måte å reise hjem på for søkeren. I tillegg er frivillig retur kostnadseffektivt, og bidrar til å regulere ulovlig migrasjon på en måte som frigjør ressurser for politiet til gjennomføring av tvangsretur av prioriterte grupper. Vurdering av frivillig retur må avveies mot reelle muligheter for tvangsutsendelse. Det er i mange tilfeller lettere og raskere å tilrettelegge frivillig retur enn tvungen. Personer med falsk asylsøknad og som har oppgitt uriktig identitet vil gjennom det frivillige returprogrammet få hjelp til å skaffe riktige identitetsdokumenter. I enkelte saker vil politiet ikke klare å uttransportere en person, men frivillig retur kan være mulig. Der det vurderes å være fare for unndragelse bør praksis derfor ikke være slik at det står i veien for frivillig retur i saker der frivillig retur er den mest hensiktsmessige måten å returnere på. Vi mener at det kan være behov for å utarbeide nærmere retningslinjer om anvendelsen av bestemmelsen (unndragelsesfare) for å sikre lik praksis internt og mellom politiet og UDI.

Utenrikspolitiske hensyn

Som departementet skriver i høringsbrevet (s. 21), er det hjemmel i utlendingslovens § 90 femte ledd for tidligere iverksettelse dersom utenrikspolitiske hensyn gjør det nødvendig. For at forslag til nytt sjette ledd skal harmonere med femte ledd, mener vi at også henvisning til utenrikspolitiske hensyn bør tas inn i nytt sjette ledd.

UDIs forslag til tilføyelse i ny § 90 sjette ledd bokstav c:

”, eller utenrikspolitiske hensyn tilsier det”.

Utreisefrist

Departementet varsler i høringsbrevet om at det vil bli gitt nærmere retningslinjer for fastsettelse av utreisefrist. Det heter i høringsforslaget at det vil være UDI som i de aller fleste tilfeller vil beslutte å forlenge en utreisefrist. Der utreisefristen vil fastsettes av UDI / Utlendingsnemnda, mener vi at politiet bør gis kompetanse til å forlenge utreisefristen i bestemte tilfeller, for eksempel der den ønskede forlengelse er svært kort. Det vil for de aller fleste søkere være enklere å henvende seg direkte til sin lokale politimyndighet med grunnlagsdokumentene enn til UDI i Oslo. I tillegg vil kurante saker kunne bli avgjort mer effektivt.

Vi savner en presisering av utreisefristens løpetidspunkt. Det naturlige utgangspunkt bør være den alminnelige forvaltningsrettslige regelen om at frister løper fra det tidspunktet søkeren blir gjort kjent med vedtaket, se for eksempel forvaltningsloven § 29.

Forlengelse av periode for frivillig retur

Tidsfristene som angis i direktivet for retur (normalt 30 dager) vil skape utfordringer for praktisk gjennomføring av frivillig retur. Å organisere frivillig hjemreise med IOM tar i mange tilfeller lengre tid enn 30 dager, blant annet kan det være tidkrevende å få utstedt reisedokumenter. I de tilfellene søkeren selv ikke er skyld i fristoverskridelsen, må perioden for frivillig retur kunne forlenges. Det er samtidig et poeng at ikke altfor mange saker må gis utvidet frist på dette grunnlaget, sett i lys av at et av formålene med direktivet er å forplikte statene til en mer aktiv returpolitikk. Det vil også være ressurskrevende for utlendingsforvaltningen å behandle disse sakene. Videre må muligheten for fristforlengelse balanseres mot risikoen for trenering, ved at søkere henvender seg til IOM først i det den frivillige perioden utløper. Hvordan og i hvilken grad søknad om hjemreise med IOM kan gi utvidet periode, er det behov for avklaring på.

UDI mener det vil være hensiktsmessig å forlenge periode for frivillig retur i de tilfeller hvor en person har søkt om frivillig retur med det frivillige returprogrammet. Det må sikres gode rapporteringsrutiner i samarbeid med leverandør av det frivillige returprogrammet, for å avdekke eventuell trenering/manglende samarbeidsvilje.

Unntak fra regelen om frivillig retur

Departementet foreslår at unntakene fra hovedregelen om frivillig retur i direktivets artikkel 7 (4) tas inn i utlendingsloven.

Vi har noen bemerkninger til hvorvidt det er hensiktsmessig å la være å skille mellom *falsk* asylsøknad og *åpenbart grunnløs*. Departementet har valgt ikke å innføre begrepet *falsk* søknad i forbindelse med gjennomføringen av artikkel 7 (4). Departementet skriver (s 27) at ”Samlet sett, anses det derfor som tilstrekkelig å henvise til åpenbart grunnløs og ikke falsk ved gjennomføringen av artikkel 7 (4)”. Dersom dette betyr at falske søknader skal omfattes av begrepet *åpenbart grunnløs*, mener vi at det kan vurderes om man bør differensiere nærmere mellom de to tilfellene enten i bestemmelsen selv, eller forskrift, ettersom det første er langt mer klanderverdig enn det andre. En åpenbart grunnløs sak betyr ikke nødvendigvis at det er gitt uriktige opplysninger eller at søknaden er fabrikkert/ falsk, og en sak hvor det er gitt uriktige opplysninger, er ikke nødvendigvis åpenbart grunnløs. Å søke om beskyttelse er en rettighet og et avslag innebærer ikke at søkeren anses for å ha brutt utlendingsloven. Konsekvensen for søkeren vil likevel bli utvisning dersom periode for frivillig retur ikke gis på grunnlag av at søknaden er åpenbart grunnløs. Dette kan i flere tilfeller framstå som uforholdsmessig strengt.

I henhold til utlendingsloven § 90 sjette ledd jf. annet ledd siste punktum settes utreisefristen i åpenbart grunnløse saker i dag lik fristen for begjæring om utsatt iverksetting, som hovedregel 48 timer. Dersom departementet mener at kortere frist enn syv dager ikke vil være mulig gjennom en utvidet tolkning av den foreslåtte § 90 sjette ledd, ber vi departementet vurdere en lovendring som åpner for dette slik at dagens ordning kan videreføres.

UDI mener at unntaksbestemmelsen i artikkel 7, slik den er foreslått inntatt i loven, samlet sett gir en fleksibel ordning som er anvendelig på den variasjon av saker som anses åpenbart

grunnløse. Det antas at det i hovedvekten av de åpenbart grunnløse sakene i praksis vil bli innvilget en kort periode med frivillig retur. Vi antar at en slik praksisutvikling vil være i tråd med direktivets intensjoner.

Utvisningssaker

Vi mener at det er unødvendig å sette ny periode for frivillig retur der det fattes vedtak om utvisning med hjemmel i ny lov § 66 første ledd. Dette er i returdirektivets forstand kun et vedtak om innreiseforbud som ledsager et vedtak om tilbakesendelse, jf. Art 11 (1). I mange av disse tilfellene vil det kunne konstateres unndragelsesfare, men vi antar at det også vil være saker der det ikke er unndragelsesfare i henhold til den nye bestemmelsen i § 106 a. For likevel å unnta disse sakene fra ny periode for frivillig retur foreslår vi at det inntas en henvisning til utvisning etter § 66 første ledd i utkastet § 90 (6) bokstav f eller at dette inntas som et alternativ i § 106 a. Dersom det tas inn i § 90 kan bestemmelsen bli som følger:

UDIs forslag til ny § 90 (6) bokstav f.

f) Utlendingen utvises etter §§ 66 første ledd, annet ledd bokstav b, c eller e, 67 eller 68.

Det ovenstående vil også kunne blitt løst dersom utlendingsloven åpnet for å fatte kun ett vedtak som inneholdt 1) avslag på søknaden, 2) plikt til å forlate riket, 3) frist for frivillig retur og 4) innreiseforbud dersom fristen ikke overholdes. Søkeren ville ha anledning til å klage på alle sider ved vedtaket i én omgang. Hvis søkeren ikke var utreisekontrollert innen fristen, ville innreiseforbudet tre i kraft automatisk i DUF uten å gå veien om et nytt enkeltvedtak. En slik løsning krever imidlertid en lovendring som gir adgang til å fatte slikt betinget "forhåndsvedtak" om innreiseforbud, med mulighet for å unnlate å gi innreiseforbud i de tilfeller som følger av direktivet. Se kapittel 1.2.4.

UDI er enig i at begrepet "grunnleggende nasjonale interesser" dekker direktivets begreper "nasjonal sikkerhet" og "offentlig sikkerhet", og begrepet "offentlig orden" faller utenfor.

Dublinsakene

Overføring til andre Dublin-land og andre utsendelser innenfor Schengen-territoriet faller utenfor returdirektivets anvendelsesområde, jf. definisjonen av retur i artikkel 3 (3). Vi er derfor enig i at det bør inntas i ny § 90 sjette ledd at det kan unnlates å sette en periode for frivillig retur når utlendingen omfattes av Dublin-regelverket. Politiet vil da kunne iverksette vedtaket ved første anledning. Selv om denne unntaksregelen blir en kan-regel, vil det etter vårt syn være hovedregelen i Dublin-saker at det ikke gis en periode for frivillig retur. Vi mener imidlertid at denne gruppen bør gis adgang til frivillig retur i større grad enn i dag. Mange personer som er aktuelle for Dublin-prosedyre søker om frivillig retur, og hvis det er slik at personen faktisk ønsker å reise hjem, og utlendingsmyndighetene ser at dette kan gjennomføres, bør det gis anledning til å reise direkte hjem i stedet for til et annet Dublin-land. Dette er i personens interesse og samfunnsøkonomisk lønnsomt både i norsk og europeisk perspektiv. Videre bidrar det til at politiet i større grad kan bruke sine ressurser til tvangsmessig uttransportering og andre politioppgaver. Dette er også i tråd med formålet i direktivet så vel som regjeringens uttalelser om at frivillig retur er foretrukket måte å forlate Norge på, i tillegg til å være et moment i diskusjonen om byrdefordeling. Det er også et poeng at en betydelig andel mulige Dublin-returer aldri gjennomføres, blant annet på grunn av at personer forlater mottak til ukjent adresse og manglende kapasitet i mottakerland. Politiet

opererer med et tall på femti prosent her. Politiets utlendingsenhet (PU) innvilger i dag enkelte søknader om frivillig retur fra denne gruppen, hovedsakelig sårbare personer.

Det må selvsagt være en betingelse at søknad om frivillig retur ikke trenerer Dublin-prosedyren. Dublin-prosedyren må derfor fortsette parallelt med behandlingen av en eventuell søknad om frivillig retur. Dersom søkeren får mulighet til å returnere frivillig til hjemlandet før det er aktuelt å overføre vedkommende til et annet Dublin-land, bør det gis anledning til dette. På den annen side, når Dublin-prosedyren er ferdigstilt og PU er klare til å iverksette vedtaket, må det ikke være slik at søkeren kan trenere uttransporteringen under påskudd av at det foreligger en søknad om frivillig retur til behandling.

Informasjon innhentet av UDI i januar 2010 om andre europeiske lands praksis på området, viser at mange andre europeiske land tillater personer omfattet av Dublin å returnere frivillig, så lenge returen skjer innen tidsfristen i henhold til Dublin-prosedyren.

Slik departementets lovendringsforslag er utformet, mener vi det vil være anledning til dette. Skal-regelen om utvisning gjelder ikke for Dublin-saker, og returdirektivet medfører heller ikke noe hinder for å returnere frivillig til hjemlandet i Dublin-saker.

Når det gjelder de andre unntaksreglene fra realitetsbehandling i utlendingsloven § 32 – bokstav a, c og d – anser UDI at det ikke er behov for en særlig bestemmelse i § 90 sjette ledd. I disse sakene vil de andre unntaksbestemmelsene i § 90 sjette ledd bokstav a og b være tilstrekkelig.

Politiets adgang til å iverksette vedtak

UDI mener at det er viktig å unngå en praksis med omfattende ”overprøving” av UDIs eller Utlendingsnemndas (UNE) innvilgelse av periode for frivillig retur. Kompetansen til å vurdere unndragelsesfare blir med returdirektivet gitt det organet som har søknad til behandling. Hovedregelen må derfor være at en eventuell tilbaketrekking av slik periode gjøres av samme organ. Utarbeidelse av felles retningslinjer slik at praksis blir mest mulig lik, kan være med på å sikre at overprøving ikke skjer på grunn av ulik forståelse av når det foreligger unndragelsesfare. De retningslinjene politiet har i dag for å vurdere når en person skal uttransporteres (G-2000-035), er etter det UDI kjenner til under revisjon.

Klageadgang på beslutninger om frivillig retur

UDI er enig i at nekt av eller kort periode for frivillig retur, må anses å være en beslutning som er prosessledende, og som dermed ikke kan påklages.

Tilgang til å søke frivillig retur etter periode for frivillig retur.

Personer som har ikke har reist innen perioden for frivillig retur, men som av ulike årsaker ikke har blitt tvangsreturnert av politiet, bør ikke avstenges fra muligheten til å kunne returnere med det frivillige returprogrammet. Målgruppen for programmet er alle utlendinger uten lovlig opphold eller som har en forvaltningssak etter Utlendingsloven til behandling. Av ulike årsaker har politiet ikke muligheten til å tvangsreturnere alle med ulovlig opphold. Dette kan skyldes enten at personer oppholder seg på ukjent sted eller at tvangsretur ikke er mulig på grunn av manglende tilbaketakelsesavtale. I noen tilfeller er frivillig retur eneste måte en retur kan gjennomføres på. UDI er opptatt av at returdirektivets ”periode for frivillig retur” ikke skal utelukke at personer *kan* godkjennes for frivillig retur etter at den frivillige

returperioden har utløpt. Det bør utarbeides nærmere rutiner for innvilgelse av frivillig retur for personer som har et utvisningsvedtak i henhold til returdirektivet.

Praktiske utfordringer

Vi bemerker at vi ser behov for avklaring når det gjelder de spørsmål departementet selv gjør rede for under punktet om ”praktiske utfordringer”.

I dag legger UDI til grunn at en person befinner seg i Norge eller Schengen-området dersom vedkommende ikke er blitt utreisekontrollert. Siden opphold i Norge og Schengen er likestilte, jf utlendingslovens § 55 annet ledd blir personer som oppholder seg på ukjent sted uten utreisekontroll utvist med hjemmel i utlendingslovens § 66 a for ulovlig opphold i Norge eller Schengen.

Vi ber også departementet avklare om det kun er utreise direkte ut av Schengen som vil kunne medføre at utreisefristen er overholdt. Dersom en person forlater Norge over indre Schengen-grense innen periode for frivillig retur er utløpt må vi eventuelt ha mulighet til å utreisekontrollere på mange flere steder langs indre grenser enn i dag. Dersom det innen utreisefristen ikke er registrert utreisekontroll i DUF, vil vi legge til grunn at utlendingen befinner seg i Norge og vi vil fatte vedtak om utvisning. Utlendingen må da eventuelt i ettertid dokumentere at vedkommende forlot Norge innen utreisefristen.

Vi arbeider for en systemendring i DUF som sikrer en automatisk opprettelse av utvisningssak dersom en utlending ikke har forlatt Norge og blitt utreisekontrollert innen utløpet av perioden for frivillig retur. Vi ser at utreisekontroll vil by på praktiske utfordringer. Det blir svært viktig at politiet har gode rutiner og minimale restanser når det gjelder registrering av utreise. Uten umiddelbar registrering kan konsekvensen bli at UDI fatter vedtak om utvisning til tross for at utlendingen har overholdt registreringsplikt ved utreise. Det blir også sentralt at det ikke er restanse på underretning av vedtak.

Det er også viktig at en eventuell begjæring om utsatt iverksetting eller søknad om hjemreise med IOM (spesielt innen perioden for frivillig retur) registreres umiddelbart. Vi ser for oss en løsning hvor automatisk opprettelse av utvisningssak i DUF ikke skjer ved registrering av et av disse forholdene.

UDI ser at det er behov for at departementet avklarer hvorvidt begjæring om utsatt iverksetting avbryter fristen for periode for frivillig retur.

1.2.3 Retur av enslige mindreårige – Artikkel 10

UDI er enig i at det bør inntas en bestemmelse i utlendingsloven som regulerer i hvilke tilfeller enslige mindreårige kan returneres.

Ordlyden fra direktivet som foreslås tatt inn i ny § 90 syvende ledd, vil etter UDIs vurdering ikke innebære noen nødvendige endringer i dagens praksis når det gjelder enslige mindreårige asylsøkere. Hovedprinsippet er at enslige mindreårige skal være sikret forsvarlig omsorg ved retur. Se for øvrig omtale av enslige mindreårige under, om Artikkel 11.

1.2.4 Innreiseforbud - Artikkel 11

I forslag til ny § 66 første ledd bokstav b har departementet valgt å beskrive de tilfeller i § 90 sjetten ledd som skal medføre utvisning. Vi har følgende endringsforslag:

UDIs forslag angående ny § 66 første ledd:

Det bør fremgå av § 66 første ledd bokstav b hvilke *bokstaver* i § 90 sjettede ledd de ulike tilfellene refererer til (bokstav a, b og c). Dette gjør bestemmelsen mer umiddelbart tydelig (lettere lesbar).

Vi anbefaler for øvrig av implementeringshensyn at lovforslaget settes nederst i § 66 slik at det i stedet blir et nytt § 66 andre ledd. På den måten unngås at eksisterende første ledd gis nye benevnelser.

Innreiseforbud som en del av avslagsvedtaket

Direktivet åpner for at innreiseforbud kan inngå som en del av et vedtak som avslutter et opphold (se også kapittel 1.2.2). Dette innebærer en lovendring som vi ber departementet om å vurdere. UDI mener at både hensynet til effektiv saksbehandling og informasjons- og rettsikkerhetshensyn taler for en slik løsning. Søkeren vil med dette bli godt informert og opplyst om konsekvensene av ikke å overholde utreisefristen, og har mulighet til å innrette seg deretter. Selv om søkeren også i dag gis informasjon på et tidlig stadium i saksprosessen om konsekvensen av ikke å overholde en eventuell utreiseplikt, er det UDIs erfaring er mange ikke overskuer konsekvensene før det blir opprettet en utvisningssak. Da har overdredelsen allerede inntruffet, og utlendingen har da uansett liten mulighet til å få vedtaket omgjort. Løsning med å la innreiseforbud inngå som en del av avslaget og returvedtaket vil også kunne føre til at flere vil velge å reise hjem frivillig. UDI mener for øvrig at løsningen ikke vil være til hinder for å ta de samme forholdsmessighetsvurderinger som vi gjør i dag.

Allerede i dag fatter UDI et tilleggsvedtak ved avslag på søknad om beskyttelse: Bortvisning, jf utlendingsforskriften § 5-3, eller plikt til å forlate riket, jf utlendingsloven § 55. Dette tilleggsvedtaket konstaterer at utlendingen ikke har lovlig opphold og derfor plikter å forlate riket. Det som vil komme i tillegg her, er et innreiseforbud som av kort varighet.

Subsidiært mener UDI at forhåndsvarsel kan inngå som en del av vedtaket som avslutter et opphold, som vi argumenterer for under.

Forhåndsvarsel som en del av avslagsvedtaket.

UDI mener at informasjonshensyn og prosessøkonomiske hensyn tilsier at det i vedtaket som ilegger plikt til å forlate riket, også samtidig forhåndsvarsles om utvisning.

Direktivet inneholder ikke regler om forhåndsvarsling, men fastslår at avslutningen av en utlendings ulovlige opphold skal skje på en rettfærdig og åpen måte. Departementet viser også til at forvaltningslovens regler om partsrettigheter ved enkeltvedtak må følges, herunder kravet til forhåndsvarsel.

UDIs praksis i dag er at det ikke forhåndsvarsles om utvisning før forholdene som gir grunnlag for å vurdere utvisning faktisk har inntrådt. Vi mener at det vil stille seg annerledes når direktivet oppstiller et krav om at innreiseforbud *skal* ilegges dersom returvedtaket ikke overholdes, jf utkast til ny § 66. Vi mener derfor at forhåndsvarsel om utvisning skal inntas som en del av returvedtaket eller avslaget på søknad om opphold, og at forvaltningslovens regler om forhåndsvarsling på denne måten kan anses ivaretatt.

Det følger av forvaltningsloven § 16 første ledd at en part som ikke har uttalt seg i saken, skal varsles og gis anledning til å uttale seg innen en fastsatt frist før vedtak treffes. Reglene om forhåndsvarsling er ment å ivareta hensynet til kontradiksjon, og må også ses i sammenheng

med forvaltningens plikt til å sørge for en forsvarlig opplysning av saken, jf forvaltningslovens § 17 første ledd.

Det er ikke er holdepunkter verken i rettspraksis eller rettsteori for at en lovovertrjedelse (ikke dom/forelegg) må være "rettskraftig" som i straffesaker, for at det kan forhåndsvarsles om utvisning. Det avgjørende er at parten er varslet om konsekvensene i forbindelse med at vedkommende får et returvedtak, slik at vedkommende er klar over hvilke konsekvenser det vil få ikke å reise hjem innen utløpet av fristen.

UDI mener at det ikke vil være i strid med god forvaltningsskikk å forhåndsvarsle i vedtaket som gir plikt til å returnere. Likevel mener vi at det vil være en bedre løsning å hjemle denne adgangen i utlendingsforskriften, både av hensyn til effektiv saksbehandling og god brukerinformasjon. Det oppstår ofte spørsmål om hvorvidt søkeren er riktig forhåndsvarslet i utvisningssaker. Det kan derfor være av betydning at våre rutiner er hjemlet i forskriften. UDI ber departementet vurdere å gi en klar hjemmel for forhåndsvarsling i forbindelse med returvedtaket. Denne hjemmelen vil i så fall være *lex specialis* i forhold til forvaltningslovens regler.

Dette kan gjøres med en ny forskriftsbestemmelse som hjemles i utlendingsloven § 81 første ledd og at utlendingsforskriften får en ny bestemmelse som regulerer dette.

UDIs forslag til ny § 17-2.

§ 17-2 Tidspunkt for forhåndsvarsel ved utvisning etter loven § 66 første ledd bokstav a
Forhåndsvarsel om utvisning med hjemmel i loven § 66 første ledd bokstav a kan gjøres samtidig med vedtak som fastsetter en periode for frivillig retur i medhold av loven § 90 sjette ledd.

Forslaget skaper en forskyvning i de andre bestemmelsene (nye benevnelser). Dette kan vurderes løst ved å slå sammen noen av de andre (fra § 17-3 til § 17-5)

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 bruddet på utreisefristen. Dette kan avhjelpest ved at søkeren informeres om konsekvensene på nytt i forbindelse med UNEs klagebehandling.

Dersom *dagens* praksis videreføres, med forhåndsvarsel når utreisefristen faktisk er utløpt, vil det kreve betydelig mer ressurser i UDI. Det krever en egen prosess med forhåndsvarsling og underretning i alle sakene. Innføring av direktivet medfører en stor økning av antall utvisningssaker. I saker hvor periode for frivillig retur er gitt men ikke overholdt, kan forhåndsvarsling gjøres av politiet slik de i dag gjør i alle hastesaker. I saker der det ikke gis periode for frivillig retur, kan forhåndsvarsel gis samtidig med vedtaket som avslutter oppholdet, med samme klagefrist som avslaget. Utvisningsvedtak kan da fattes samtidig med klageoversendelse.

Innreiseforbudets lengde

UDI tiltrer departementets konstatering om at begrensningen på fem års innreiseforbud vil innebære en endring av norsk praksis. UDI støtter departementets lovendringsforslag som begrenser femårsgrensen til de tilfeller som følger av direktivet.

UDI stiller seg positiv til at det åpnes for å begrense innreiseforbudet til ett år der innreiseforbud ilegges etter artikkel 11. Som departementet påpeker, synes det rimelig å ilegge

innreiseforbud med ett års varighet i tilfeller hvor alvorlighetsgraden på bruddet ligger i nedre sjikt.

UDI er enig med departementet i at det ikke er nødvendig med en eksplisitt referanse til § 66 første ledd bokstav f i forslaget til ny § 71 annet ledd.

Departementet har foreslått å stryke ”men ikke for kortere tidsrom enn to år” i utlendingsloven § 71 annet ledd annet punktum. Vi mener imidlertid at det er hensiktsmessig fortsatt å presisere et minstetidsrom for innreiseforbud i loven. Dette vil gi en retts teknisk enklere løsning og vil fremme effektivitet og likebehandling. Det vil også hindre omgjøringer av mindre art som vil generere saksomkostninger ved marginale endring av vedtakets konsekvens. Etter vårt syn er det mer hensiktsmessig kun å endre *to år* til *ett år*. Etter UDIs syn vil innreiseforbud med en varighet under ett år være lite praktisk, idet distinksjonen mellom utvisning og bortvisning i norsk rett da blir utvannet.

UDIs forslag til endring i utl § 71 og utf § 14-2.

Utlendingslovens § 71 annet ledd annet punktum endres til:

Innreiseforbudet kan gjøres varig eller tidsbegrenset, men ikke for kortere tidsrom enn ett år.

Forskriften § 14-2 første ledd må endres tilsvarende:

Etter en konkret helhetsvurdering, jf. lovens § 70, kan innreiseforbudet settes til

- a) *ett år*
- b) *to år*
- c) *fem år, eller*
- d) *varig*

Vi foreslår også å endre siste punktum for å skape harmoni med ettårsregelen for øvrig:

Dersom særskilte omstendigheter foreligger, kan den som er utvist, etter søknad få adgang til riket for kortvarig besøk selv om innreiseforbudet ikke oppheves, men som regel ikke før ett år er gått fra utreisen.

Ofre for menneskehandel

Det framgår av direktivets artikkel 11 (3) andre avsnitt at ofre for menneskehandel som har fått oppholdstillatelse etter Rådets direktiv 2004/81/EF bare kan ilegges innreiseforbud dersom de utgjør en trussel mot offentlig orden, sikkerhet eller nasjonal sikkerhet. Tillatelse etter nevnte direktiv tilsvarer tillatelse gitt i medhold av utlendingsforskriftens § 8-3 (refleksjonsperiode) og 8-4 (vitnetillatelse). Videre skal ofre for menneskehandel som samarbeider med myndighetene heller ikke utvises.

Direktoratet mener at det kan komme opp saker med menneskehandelsproblematikk hvor det er ønskelig med tilsvarende unntak fra utvisning, men uten at saken omfattes av direktivets bestemmelse nevnt over. For eksempel mener UDI at en person som er tvunget til å reise ulovlig til Norge i forbindelse med menneskehandel og i den sammenheng har oppholdt seg ulovlig her, bør kunne unntas fra utvisning i medhold av art 11 (3) *tredje* avsnitt, selv om personen ikke har samarbeidet med norske myndigheter.

Forholdsmessighetsvurderingen – barn

Enslige mindreårige asylsøkere reiser i liten grad hjem frivillig. UDI må derfor måtte ta stilling til utvisning også her. Gjeldende regelverk unntar heller ikke enslige mindreårige fra å bli utvist, men i det store flertall av sakene blir utvisning vurdert som uforholdsmessig. I disse sakene mener UDI at det vil det være aktuelt å unnlate å utstede et innreiseforbud av

humanitære grunner, slik artikkel 11 (3) tredje avsnitt åpner for. Dersom disse blir i landet i lengre tid etter at de har fylt 18, vil det likevel kunne bli aktuelt å utvise på et senere tidspunkt.

Et aktuelt spørsmål blir om artikkel 11 åpner for at vi nærmest på generelt grunnlag kan unnlate å utstede innreiseforbud til enslige mindreårige. Det framgår av artikkel 11 (3) tredje avsnitt at det kan unnlates å utstede innreiseforbud ”i individuelle tilfælde af humanitære grunde.” Her kan det diskuteres hvorvidt vi følger direktivet dersom vi for en større gruppe søkere (mindreårige) unnlater å utstede innreiseforbud i de aller fleste saker. Vi legger imidlertid til grunn at forholdsmessighetsvurderingen ivaretar direktivets krav til en individuell vurdering ved unntak på grunn av humanitære grunner i artikkel 11 (3). Selv om mindreårige nærmest alltid unntas fra innreiseforbud, vil det derfor kunne sies å være gjort en konkret individuell vurdering i hver enkelt sak.

Vi vil også bemerke at tidsperioden for frivillig retur mest sannsynlig være for kort med tanke på kravet om å etablere kontakt mellom omsorgspersoner og søker før retur kan finne sted.

Etter gjeldende praksis utviser UDI heller ikke medfølgende barn, selv om foreldrene utvises for brudd på utlendingsloven. Det vil ikke alltid være rimelig at barna i slike tilfeller skal rammes av samme innreiseforbud som foreldrene.

Forholdsmessighetsvurderingen - MUF saker

Praksis i MUF-sakene er at søkerne som hovedregel ikke blir utvist for brudd på utlendingsloven, jf utlendingslovens § 66 a. Dette begrunnes blant annet med at deres lange opphold i Norge gjør utvisning uforholdsmessig. UDI behandler nå en rekke søknader om tillatelse etter MUF-forskriften der søknaden vil bli avslått på grunnlag av at søkerens identitet ikke anses kjent. Det kan tenkes at det blir aktuelt å effektivere slike vedtak etter at returdirektivet har trådt i kraft, og at ikke alle søkerne kommer til å forlate Norge frivillig. Ved innføringen av returdirektivet må det derfor vurderes om praksisen knyttet til forholdsmessighetsvurderingen i MUF-sakene kan opprettholdes. Dersom det er ønskelig å opprettholde nåværende praksis bør det komme frem i retningslinjer fra departementet.

Praktiske utfordringer

Ettersom oversittet utreisefrist vil medføre utvisning, er det viktig at utreiser som faktisk skjer blir registrert i DUF slik at det ikke reises unødvendige utvisningssaker. Dette forutsetter god kontroll hos politiet på utreise. Det må vurderes hvordan en mer systematisert kontroll med overholdelse av fristen for utreise skal organiseres.

Da implementeringen av direktivet vil føre til en strengere utvisningspraksis enn i dag, bør utlendinger sikres nødvendig informasjon for å ivareta sin rettslige posisjon. Det er vår erfaring at mange som får avslag på en søknad ikke melder seg hos politiet før utreise. Det må derfor stå klart for utlendingen at han vil bli utvist med innreiseforbud dersom han ikke returnerer innen fristen, og at han ansvarlig for å informere norske myndigheter om at han akter å returnere / har returnert innen fristen. Et målrettet informasjonsarbeid her vil også kunne begrense økningen i kostnadene knyttet til oppheving av innreiseforbud der informasjon om rettidig utreise først tilkommer etter at utlendingen er utvist. En del av informasjonsarbeidet kan dekkes ved at konsekvensene av oversittet utreisefrist tydelig fremkommer av returvedtaket.

Dersom utlendingen i ettertid kan dokumentere at utreisefristen ble overholdt, legger departementet opp til at UDI skal vurdere å oppheve innreiseforbudet. Vi viser her til at innreiseforbudet er ilagt i tilknytning til et utvisningsvedtak. Vi antar derfor at det mest korrekte vil være å omgjøre utvisningsvedtaket og vedtaket om innreiseforbud. En slik omgjøring vil som hovedregel ikke være gjenstand for dekning av saksomkostninger, ettersom opplysningene til grunn for omgjøringen ikke forelå på vedtakstidspunktet, jf forvaltningsloven § 36 første ledd.

Innsendelse av brev fra søkere med billettkopier og annen dokumentasjon vil for øvrig medføre mye ekstra arbeid for utlendingsforvaltningen med oversettelser og videre saksbehandling. Kostnader forbundet med omgjøring av feilaktig ilagte vedtak om utvisning og innreiseforbud er så vidt vi kan se ikke tatt med i høringsforslaget. Det er imidlertid vanskelig å si noe om hvor omfattende dette kan bli.

1.3 DIREKTIVETS KAPITTEL III – RETTSIKKERHETSGARANTIER

UDI er enig i at rettsikkerhetsgarantiene som er nedfelt i direktivet, er ivaretatt i norsk rett.

Departementet sier i høringsbrevet at hovedbestanddelen i beslutningene skal være oversatt dersom utlendingen ber om det. Vi presiserer for ordens skyld at det ikke oppstilles noe krav til skriftlig oversettelse, jf artikkel 12 (2). Praksis i dag er muntlig oversettelse ved hjelp av advokat. UDI vurderer det slik at denne formen kan benyttes også etter implementering av direktivet.

I asylsakene vil en advokat bli nødt til å forholde seg både til asylsaken og til et etterfølgende utvisningsvedtak. Selv om det objektive kriteriet for utvisning vil være noenlunde enkelt å argumentere mot, må advokaten også finne argumenter i en forholdsmessighetsvurdering. Departementet bør i denne sammenheng vurdere salæret for fri rettshjelp etter stykkprisforskriften.

1.4 DIREKTIVETS KAPITTEL IV – FRIHETSBERØVELSE MED HENBLIKK PÅ RETUR

1.4.1 Fengsling for å sikre iverksetting – Artikkel 15

UDI slutter seg til departementets presisering av at fengsling bare skal skje når mindre inngripende tiltak ikke er mulig. Det vises for øvrig til at terskelen for fengsling etter utlendingsloven ikke skal være lavere enn etter Straffeprosessloven. Det er et viktig prinsipp i direktivets artikkel 15 (4) at personen skal løslates dersom det ikke lenger foreligger utsikt for retur på rettslig eller faktisk grunnlag.

Fengsling utover tolv uker / seks måneder

I henhold til direktivet kan fengsling utover seks måneder kun skje dersom det er manglende samarbeid fra utlendingens side, eller forsinkelser i fremskaffelsen av nødvendig dokumentasjon fra et tredjeland. For å tilfredsstille direktivets krav i denne sammenheng, foreslår departementet å innta som et nytt fjerde ledd i utlendingsloven § 106 en bestemmelse om at Kongen kan gi nærmere regler om innholdet i *særlige grunner* etter tredje ledd. Departementet bemerker at forskriftsbestemmelsen må inneholde en presisering av at ett av direktivets to grunnvilkår i artikkel 15 (6) (a) og (b) må foreligge.

UDI mener at dette ikke i tilstrekkelig grad ivaretar direktivets grense på seks måneder i artikkel 15 (5). Både rettssikkerhetshensyn og informasjonshensyn tilsier at direktivets skranker for fengsling tas direkte inn i loven.

Rene identitetsfengslinger

Vi ser ikke noe behov for å innta i loven at identitetsfengslinger i medhold av § 106 første ledd bokstav a som ikke er ledd i forberedelsen av en retur, skal gå klar av tidsbegrensningen på atten måneder. Dette medfører at rene identitetsfengslinger vil få en grense på 18 måneder.

Dersom departementet ikke ønsker en 18-månedersgrense for rene identitetsfengslinger, mener vi det av rettssikkerhetshensyn bør presiseres i lovens ordlyd slik departementet har foreslått i høringsbrevet. Vi mener at det uten en slik presisering, vil være en naturlig fortolkning at 18-månedersfristen også gjelder i rene identitetsfengslinger.

1.4.2 Forholdene under frihetsberøvelsen ("Fengslingsomstendigheter") - Artikkel 16

UDI mener at direktivets begrepsbruk *forholdene under frihetsberøvelsen* ikke samsvarer med departements bruk av ordet *fengslingsomstendigheter*. Formålet i direktivet er at fengsel ikke skal benyttes i tilfeller hvor frihetsberøvelse er nødvendig. De som skal returneres skal adskilles fra innsatte i ordinære fengsler. Verken materiell rett, eller rent faktisk, kan vi se at Norge tilfredsstillere direktivets krav etter artikkel 16 (1).

Det er riktig at ordlyden i utlendingsloven § 107 om at utlendingsinternat som hovedregel skal benyttes, kan anses å være i overensstemmelse med ordlyden i 16 (1) første setning. Men utlendingsloven angir ikke i hvilke tilfeller det kan gjøres unntak og hvordan fengslingsomstendighetene da skal være. Etter vår vurdering pålegger direktivet medlemslandene en forpliktelse til å holde utlendingen adskilt fra innsatte i ordinære fengsler dersom hovedregelen om utlendingsinternat fravikes. Med kun ett utlendingsinternat, er det etter UDIs mening fare for at plassering i fengsel ikke bare vil skje unntaksvis. UDI foreslår at direktivets 16 (1) andre setning kommer til uttrykk i utlendingsloven.

UDIs forslag til nytt første ledd annet punktum i utlendingsloven § 107 (evt nytt 10. ledd):

"Dersom plass i utlendingsinternat ikke er tilgjengelig, og det er nødvendig å plasserer utlendingen i ordinært fengsel, skal utlendingen som hovedregel holdes adskilt fra vanlige innsatte".

Hvis forholdene er ekstraordinære og det er et usedvanlig stort antall utlendinger som skal sendes ut, hjemler direktivets artikkel 18, som omhandler akutte situasjoner, en adgang til å treffe beslutninger som avviker fra kravene i artikkel 16 (1).

2. VIDERE GJENNOMFØRING

Nye arbeidsprosesser og systemendringer

Returdirektivet vil innebære etablering av nye arbeidsprosesser i DUF. UDI ser behovet for et system hvor det kommer opp en automatisk varsling i DUF når en person ikke lenger har lovlig opphold, slik at vi kan sikre rask oppfølging av saken. Varslingen vil måtte gjelde alle typer saker, som når en person har oversittet frist for frivillig utreise, når frist for frivillig retur er trukket tilbake og når søknad om fornyelse ikke er levert innen frist. Vi ønsker også en varslig av innlevert søknad med det frivillige returprogrammet.

Implementeringen av direktivet innebærer systemendringer i DUF på grunn av nye arbeidsprosesser, og et nytt kodeverk må på plass. For at UDI skal kunne gjøre de nødvendige tilpasninger innen 24.12.2010, er det viktig at lov- og forskriftsendringer er klare i juni 2010.

Det må sikres at det settes av tilstrekkelige ressurser til nødvendig tilpasning og utvikling av DUF. Dagens returregistreringer i DUF kan være mangelfulle, og det skjer også dobbeltregistreringer av UDI – PU. Med innføringen av returdirektivet vil det komme andre og flere statistikkbehov, noe som innebærer at en utvikling av DUF er helt nødvendig.

Revidering av retningslinjer og nye vedtakstekster

Implementeringen av direktivet krever gjennomgang av en rekke retningslinjer og muligens også noen nye. Det kreves også nye vedtakstekster. Dette arbeidet krever at nye bestemmelser og eventuelle rundskriv og instruksjoner fra departementet, er klare. For at revisjon av egne retningslinjer og vedtakstekster skal gjøres på en god og effektiv måte, må nytt regelverk og instruksjoner fra departementet komme så tidlig som mulig.

Organisering

For ikke å forsinke returprosessen er det viktig at behandlingen av utvisningssaken går raskt. Der hvor UDI ikke innvilger periode for frivillig retur, kan utvisningssaken gå parallelt med selve avslaget på søknad om oppholdstillatelse. Utvisningssaken vil da ikke forsinke returprosessen. Imidlertid ser vi at opprettelse av utvisningssak i etterkant, med eventuelt forhåndsvarsel, vedtak og klagefrist, kan forsinke prosessen. Dette vil være saker der periode for frivillig retur er oversittet, og utvisningssak skal opprettes. I utgangspunktet kan det negative vedtaket iverksettes umiddelbart i slike tilfeller. I praksis ser imidlertid departementet for seg at dette i mange tilfeller ikke vil skje, blant annet fordi det tar tid å organisere uttransport. I slike tilfeller vil forhåndsvarslet, og muligens også utvisningsvedtaket, gis mens personen befinner seg i landet. Det er viktig at det etableres gode rutiner for henholdsvis uttransporteringsløpet og utvisningsløpet i disse tilfellene, slik at uttransport kan gå uavhengig av utvisningssaken.

3. ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER

Frivillig retur

Innføringen av direktivet vil medføre økte kostnader i forbindelse med saksbehandling ved forlengelse av eller avslag på frist for frivillig utreise.

Regelverket

Det vil etter gjennomføringen av direktivet bli fattet betydelig flere utvisningsvedtak. For å lage et anslag på økning i antall utvisningsvedtak *kun* som følge av endringer i regelverket, må dagens regelverk sammenlignes med regelverket vi må ha etter innføring av direktivet.

Etter nåværende utlendingslov § 66 kan en utlending utvises på nærmere oppstilte vilkår. Etter direktivet skal utlendingen utvises dersom det ikke er gitt en periode for frivillig retur, eller utreiseplikten ikke er overholdt. Direktivet pålegger utlendingsmyndighetene en større plikt til å utvise enn tilfellet er i dag, ettersom det oppstilles en skal-regel i forslag til ny utlendingslov § 66. Vi pålegges også å utvise raskere der det foreligger et ulovlig opphold, selv om vi også etter dagens regelverk kan utvise raskt.

Det er ukjente faktorer her som påvirker nøyaktigheten av beregningene av økning i utvisningsvedtak. Dersom direktivet fører til at flere velger å returnere frivillig, vil antallet som ikke overholder utreiseplikten synke. Per i dag er det vanskelig å si noe om dette, og vi må derfor foreløpig legge til grunn samme antall som i dag. Videre vil det ha effekt på antall økte utvisningsvedtak hva slags praksis utlendingsforvaltningen har når det gjelder innvilgelse av frivillig retur. Direktivet sier ikke noe om hvem som *skal* unntas fra en periode for frivillig retur. Vi mener imidlertid at vi må legge til grunn at dette tallet skal være lavt. Hovedregelen må være at periode for frivillig retur gis.

Utvisningsvedtak

For å kunne si noe nærmere om antall utvisningsvedtak etter returdirektivet, må man først finne gruppen som omfattes av utvisningsbestemmelsene. Etter vår vurdering kan det ikke tas utgangspunkt i antall uttransporterte for å finne den eventuelle økningen. Gruppen det er snakk om, er personer (utenom EØS) som har fått et *vedtak med utreiseplikt*. Utgangspunkt for beregningene må derfor være antall vedtak. Fra dette tallet må vi trekke fra:

- De vi vet har reist hjem frivillig (enten med IOM eller som har registrert utreise hos politiet).
- De som omfattes av Dublinprosedyre.

De resterende skal vurderes utvist. For å finne økningen i utvisningsvedtak som kreves på grunn av nytt regelverk, må vi trekke fra de som skulle/ burde ha blitt utvist etter dagens regelverk på grunn av at de har et ulovlig opphold. Dette tallet har vi ikke. Vi viser imidlertid til en egen bestilling fra Justisdepartementet til politiet og UDI i etterkant av møte i Justisdepartementet 26. mars, om å lage et omforent notat som vurderer praktiseringen av nåværende regelverk sammenlignet med mulig praktisering etter gjennomføring av direktivet. Vi vil da komme tilbake til beregningene.

Det er imidlertid gjort et arbeid av UDI, Politidirektoratet, Politiets utlendingsenhet og Utlendingsnemnda for å beregne størrelsen på den gruppen som vi vet har en plikt til å reise hjem men som ikke har gjort det, og som vi har en viss oversikt over (og som dermed i prinsippet kan uttransporteres). Beregningene er et ledd i en bestilling fra Justisdepartementet av 18. februar i år om beregning av reelt returbehov for 2010. UDI mener at dette tallet gir et godt utgangspunkt for videre beregninger. Etatene kom fram til at personer med endelig avslag som kan uttransporteres er i år cirka 7600. I dette tallet inngår:

- Asylsaker (3640 personer)
- Personer som er bort- og utviste etter saksopprettelse hos politiet på bakgrunn av domfellelse i straffesak eller brudd på utlendingsloven og som ikke er asylsaker (1450 personer).
- Personer som kan uttransporteres i henhold til Dublinkonvensjonen (2500)

Frivillige returer ikke med. Her må vi i tillegg trekke fra Dublinreturene. Gruppen som politiet kan uttransportere på grunn av ulovlig opphold, og som etter direktivet da skal ha et innreiseforbud, blir da cirka 5100. Hvis man trekker fra de sakene der politiet i dag *har* opprettet utvisningssak på grunn av ulovlig opphold, får man informasjon om mulig reell økning i utvisningssaker. Altså: I hvor mange av de 3640 asylsakene, og hvor mange av de 1450 bort- og utvisningssakene, er det opprettet utvisningssak på grunn av ulovlig opphold.

Hvis man trekker fra sakene der politiet *kunne/ burde* ha opprettet utvisningssak i dag, får man informasjon om økning som følge av direktivet.

Vi bemerker at dette tallet *ikke* inkluderer personer med avslag på arbeids-, familie- eller utdanningstillatelse som befinner seg i Norge uten lovlig opphold, eller personer som ikke har reist hjem etter å ha vært i Norge på visumtillatelse. Bort- og utvisningssaker opprettet av UDI inngår heller ikke. Disse inngår også i tallet som skal returnere. Det er imidlertid ikke helt enkelt å beregne dette, da en person kan ha flere saker. Blant annet kan en person som har en bort- eller utvisningssak også ha et avslag på søknad om oppholdstillatelse, eller ha fått tillatelse i en annen sak. Politiet arbeider imidlertid med å utvikle en prognosemodell for behov for uttransportering basert på antall bort- og utvisningssaker som forventes i UDI, UNE og politiet.

Beregningsutgangspunktet på 5100 kan også bli høyere i og med at vi vil få varsling i DUF når utreisefrist er gått ut, og det ikke er registrert noen utreise. Det vil da bli opprettet utvisningsvedtak på personer vi ikke nødvendigvis har kontroll på hvor er. Vi vet også at mange Dublinreturer ikke gjennomføres. En del av disse sakene vil derfor trolig bli ”vanlige” returer. Vi går ut fra at en del av disse sakene også vil ende med et utvisningsvedtak.

SIS-innmelding

Det er Utlendingsdirektoratet (UDI) som har kompetanse til å fatte vedtak om innmelding i Shengen Information System (SIS) i henhold til SIS-loven §7 nr 2 og SIS-forskriften § 1-2. Kripos v/Sirenekontoret har kompetanse til å foreta selve registreringen i SIS. Dette medfører at det i alle saker vedrørende registrering i SIS foregår en nødvendig kommunikasjon mellom UDI og Sirenekontoret. Kommunikasjonen mellom UDI og Sirenekontoret er i dag ikke automatisert men foregår manuelt. Den er derfor tung og tidkrevende.

Det ble i 2009 sendt 2297 norske innmeldinger i SIS. I 2010 forventes det at det fattes omtrent 6350 nye vedtak om utvisning. En innføring av returdirektivet med en forventet økning av utvisningssaker vil medføre i all hovedsak samme antall innmeldinger i SIS da utvisning som hovedregel også medfører innmelding i SIS. Dette vil være ressurskrevende.

I dag er det satt av 2 årsverk i UDI til håndteringen av SIS-innmeldinger. Ved innføring av returdirektivet er det viktig at det settes av tilstrekkelig ressurser til dette arbeidet slik at det ikke oppstår restanser. I de tilfellene der det settes et kort tidsbegrenset innreiseforbud vil det fremstå som uheldig at innmelding i SIS ikke blir gjennomført før innreiseforbudet utløper. Vi anslår at vi med returdirektivet vil ha behov for minst to nye årsverk. Noe av dette behovet ville kunne avlastes ved at det ble innført en automatisert løsning mellom UDI og sirenekontoret.

En økning i innmeldinger i SIS vil også medføre en økning i andre typer arbeidsoppgaver knyttet til SIS-innmeldinger. Det tenkes da særlig på utmeldinger, informasjonsutveksling med andre Schengen-land og sletting av innmeldinger etter henstilling fra andre Schengen-land eller utlendingen selv.

På samme måte som vi ser behovet for automatisering og nye elektroniske løsninger for utvisningssakene, ser vi også behov for utvikling av elektroniske løsninger for god og effektiv håndtering av saksflyt i forbindelse med SIS.

Omgjøringer/opphevelse av innreiseforbud

Vi antar at vi må påregne en del søknader om opphevelse av innreiseforbud og anmodninger om omgjøring på bakgrunn av tidligere varig utvisning for brudd på utlendingsloven. Vi kan ikke tallfeste dette, men vi har tidligere hatt praksis for å vektlegge lovendringer/praksisendringer betydelig vekt i en vurdering av opphevelse av innreiseforbud, og det vil være sannsynlig at mange vil kunne få opphevet varige innreiseforbud etter fem år. Vi ber departementet vurdere å gi retningslinjer eller instruks for å regulere konsekvensene for denne gruppen.

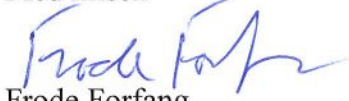
Det kan også bli økte kostnader forbundet med omgjøring av ”feilaktig” ilagte vedtak om utvisning. Det er imidlertid vanskelig å anslå i hvor stor grad personer vil sende inn dokumentasjon på lovlig utreise i etterkant.

Ressurser til politiet

Siden vi legger til grunn et mye høyere antall saker det vil bli aktuelt å utvise i enn det departementet antyder, mener vi at også beregningene av ressursene til politiet må justeres. Selv om ikke alle utvisningsvedtakene kan tvangseffektueres og i tall som brukes for å beregne personer med uttransporteringsbehov, skal de forberedes av politiet med mindre departementet er enig i at forhåndsvarsel om utvisning kan skje sammen med et avslag også der utlendingen får en periode for frivillig retur.

Direktoratet ønsker avslutningsvis å anmode om at vi om mulig holdes underrettet om fremdriften i departementets arbeid for å sikre samordning med og effektivitet i vårt arbeid med de tekniske tilpasninger gjennomføring av direktivet forutsetter. Vi foreslår at departementet vurderer å holde jevnlige møter mellom de berørte etater.

Med hilsen



Frode Forfang
assisterende direktør



Gry Aalde
avdelingsdirektør