



UTLENDINGSNEMNDA

UNE

Justisdepartementet
Innvandringsavdelingen
Postboks 8005 Dep
0030 Oslo

Deres ref:
201000851- /ETE

Vår ref:
10/91 kla

Dato
16.03.2010

Høring - forslag om gjennomføring av returdirektivet i norsk rett

Vi viser til departementets brev av 03.02.2010. Vi har følgende kommentarer:

Fastsettelse av utreisefrist

Etter utlendingsloven § 17-14 første ledd skal UDI og UNE sette frist for utreise når det foreligger vedtak som innebærer at utlendingen må forlate riket. Utreisefrist kan også fastsettes av politiet etter nærmere retningslinjer fra departementet. Ved daværende Arbeids- og inkluderingsdepartementets brev av 15.12.2009 mottok vi et utkast til retningslinjer for fastsettelse av utreisefrist i vedtak etter utlendingsloven. Ved brev av 17.12.2009 avga UNE kommentarer til utkastet. Iverksetting av nye rutiner knyttet til ul § 17-14 ble deretter utsatt, og de tidligere rutinene videreført i en overgangsfase, jf. AIDs rundskriv A-64/2009. Ved e-post av 12.03.2010 oversendte Justisdepartementet et nytt utkast til retningslinjer, med høringsfrist 18.03.2010.

Vi har ved gjennomgangen av nærværende høringsbrev sett hen til den pågående prosessen om innføring av nye rutiner om fastsettelse av utreisefrist, jf. ovenfor.

Direktivet opererer med et skille mellom vedtak om oppholdstillatelse, vedtak om å forlate landet/returvedtak og en periode med frist for frivillig utreise, hvorpå det i utgangspunktet skal treffes vedtak om utvisning hvis fristen ikke overholdes.

Departementet viser i høringsbrevet s. 31 til at beslutninger om iverksettelse ikke regnes som enkeltvedtak etter norsk rett, og at en kontekstuell fortolkning av direktivet underbygger et skille mellom et returvedtak og en beslutning om en periode for frivillig retur. Departementet legger likevel opp til at perioden for frivillig retur skal inngå i vedtaksdokumentet, jf. høringsbrevet s. 26 og s. 32. For UNE kan et alternativ hvor fristen settes av vårt sekretariat i et separat dokument, og ikke inntas i vedtaksdokumentet, være en bedre løsning. Vi viser til at UNE har flere avgjørelsesformer og at fristen ikke regnes som en del av det underliggende vedtaket.

Fristens lengde – unntak

Uten noen nærmere begrunnelse viser departementet til at det vil være UDI som i de aller fleste tilfeller vil beslutte at det skal gis en lenger frist, men at politiet må ta stilling til en eventuell utvidet

UTLENDINGSNEMNDA

Besøksadresse: Stenersgata 1 B/C
Postboks 8165 Dep. 0034 Oslo

Tlf: 21 08 50 00 Faks: 21 08 50 01
Internett: <http://www.une.no>

Org.nr: 9820 19095
Bank: 7694.05.02302

frist når det har vedtakskompetanse i bortvisningssakene, jf. høringsbrevet s. 26. Vi gjør oppmerksom på at dersom vedtaksmyndigheten må avgjøre om en utreisefrist skal forlenges, vil rette instans i mange tilfeller være UNE.

Så vidt vi kan se stiller ikke direktivet krav om at forlenget utreisefrist må besluttes av *vedtaksmyndigheten*. I departementets ovennevnte utkast til retningslinjer for fastsettelse av utreisefrist i vedtak etter utlendingsloven, er det lagt opp til at eventuelle spørsmål knyttet til utreisefristen eller til effektueringen av vedtaket rettes til PU i asylsaker og til det aktuelle politidistriktet i øvrige saker. PU eller det aktuelle politidistriktet vurderer så om det er grunnlag for å etterkomme en anmodning om utsettelse/forlengelse av utreisefristen, eller om anmodningen eventuelt skal anses som en omgjøringsanmodning som UDI eller UNE må ta stilling til. Vi mener at denne arbeidsfordelingen bør følges også når returdirektivet implementeres. Vi viser til at utreisefristen ikke regnes som en del av vedtaket og at iverksettelsesfasen for øvrig vil bli håndtert av politiet. Iverksettelsesprosessen kan bli mer byråkratisk og ta lengre tid dersom både vedtaksmyndigheten og politiet skal involveres.

Departementet skriver videre at fristen skal forelenges når det er nødvendig i særlige tilfeller, og at det skal foretas en individuell vurdering hvor forhold som bl.a. "barn i skole" skal ses hen til, jf. høringsbrevet s. 24 og 26. Selv om direktivets artikkel 7 pkt. 2 anviser at man skal ta hensyn til "...the length of the stay, the existence of children attending school and the existence of other family and social links.", vil vi understreke at de nevnte omstendigheter i varierende grad vil gjøre seg gjeldende i et stort antall saker. Vi antar at det ikke er meningen at alle barnefamilier skal få bli i Norge inntil et skoleår er avsluttet, men at de nevnte tilknytningspunkter bør tas hensyn til med sikte på en utreisefrist som muliggjør en ordnet avrundning av oppholdet, hvilket etter gjeldende praksis for fastsettelse av utreisefrist normalt forutsettes ivare tatt ved en frist innenfor direktivets hovedregel om inntil 30 dager, jf. artikkel 7 pkt. 1. Hvis direktivet innebærer at fristen i flere tilfeller enn i dag bør settes utover 30 dager, bør dette tydeliggjøres ved endringer i det norske regelverket.

Vurdering av unndragelsesfare

Direktivet stiller krav om å definere unndragelsesfare i nasjonal lovgivning. Ved unndragelsesfare kan en periode for frivillig retur nektes, og politiet kan foreta uttransport, jf. høringsbrevet s. 16 og s. 24. I høringsbrevet s. 26 skriver departementet at som en konsekvens av direktivet vil det være opp til det organet som har en søknad til behandling å vurdere om det skal ilegges en periode for frivillig retur, og at UDI og UNE dermed må foreta vurderinger knyttet til om det foreligger unndragelsesfare. Departementet mener likevel at politiet vil ha kompetanse til å iverksette et vedtak dersom det oppstår en fare for unndragelse, jf. høringsbrevet s. 30.

UNE mener at det vil være i overensstemmelse med gjeldende kompetanseforhold om politiet kan benytte tvangsmidler før en utreisefrist satt av UDI eller UNE er utløpt, forutsatt at vilkårene for tvangsmiddelbruken er oppfylt, eksempelvis unndragelsesfare. Selv om UDI/UNE har vurdert spørsmålet om unndragelsesfare da utreisefristen ble satt, er vi enig med departementet i at returdirektivet ikke er til hinder for at politiet fortsatt kan gis kompetanse til å beslutte tvangsmiddelbruk. Vi legger til grunn at direktivet ikke innebærer at UDI og UNE må innhente informasjon fra politiet om ev. unndragelsesfare før utreisefristen settes. Så vel UDI som UNE kan dermed ha (hatt) et dårligere erfarings- og informasjonsgrunnlag enn politiet mht. å vurdere unndragelsesfare. Videre kan en sak endre karakter i ettertid. Politiets kompetanse vil også gjelde det motsatte tilfellet; selv om UDI eller UNE unnlater å sette utreisefrist, må det være opp til politiet å vurdere om vilkårene for bruk av tvangsmidler er oppfylt og når disse eventuelt skal iverksettes, eventuelt gjennom å søke en beslutning av retten.

En ny ordning bør for øvrig legges til rette for at unnlatt utreisefrist fra UDI eller UNE ikke vil virke som et incitament for utlendingen til å unndra seg myndighetene, jf. at tvangsmiddelbruk da kan oppleves som nært forestående. Denne problemstillingen er særlig aktuell dersom utlendingen gjennom forkynnelse av vedtaket blir gjort oppmerksom på den manglende utreisefristen før politiet

har fått anledning til å vurdere bruk av tvangsmidler. En mulig løsning kan være at UDI eller UNE sender vedtak uten utreisefrist via politiet for forkynnelse.

Tatt i betraktning ovenstående, herunder at politiet vil ha kompetanse til bruk av tvangsmidler uansett om utreisefrist er satt av UDI eller UNE, bør departementet vurdere om direktivet kan forstås slik at unndragelsesfare ikke nødvendigvis må vurderes av UDI og UNE når utreisefristen settes, og at vedtaksorganene isteden kan ta utgangspunkt i standardfrister. Eventuelt unntak fra standardfrister kan besluttes der klare holdepunkter, uten behov for nærmere utredning, tilsier en annen frist eller at frist ikke settes. Dersom UNE regulært og grundig må vurdere unndragelsesfare ved fastsettelse av utreisefrist, må det for øvrig også tas stilling til om beslutning vedr. utreisefrist dermed skal treffes av vedtaksfatter(ne), eller om avgjørelsen kan foretas av andre (eks. sekretariatet der vedtak er truffet av nemndmøte eller nemndleder).

Utvisning

Departementet ønsker å åpne for utvisning hvor det ilegges ett års innreiseforbud, i motsetning til gjeldende minstegrense på to år, jf. høringsbrevet s. 42. Departementet foreslår derfor å stryke "men ikke for kortere tidsrom enn to år" i utlendingsloven § 71 annet ledd annet punktum. Departementets forslag innebærer imidlertid ikke en lovbestemt nedre utvisningsgrense på ett år. Dersom departementet mener at det fortsatt bør være en nedre minimumsgrense, således at et utvisningsvedtak ikke bør treffes for eks. kun seks måneder men for minst ett år, bør dette fremgå av lovteksten.

Økonomiske og administrative konsekvenser

Under økonomiske og administrative konsekvenser har departementet foretatt beregninger knyttet til bl.a. økt bruk av utvisningsinstituttet, jf. høringsbrevets pkt. 5.2. Beregningen baserer seg på ca 750 ekstra utvisningsvedtak pr. år, og at UNE vil motta 50 % av disse som klagesaker. Departementet mener at sakene hovedsakelig vil kunne "behandles av nemndleder alene" (skal være "avgjøres av nemndleder etter forberedelse av sekretariatet"). Vi mener at departementets beregning er heftet med betydelig usikkerhet, både hva gjelder antall saker og hyppigheten av klager. Vi gjør særlig oppmerksom på at antallet uttransporterte asylsøkere i 2009 ikke uten videre kan danne utgangspunkt for forventede uttransporter når direktivet trer i kraft, jf. dagens restanser for iverksetting og prognoser for vedtak i UDI og UNE. Vi viser i denne forbindelse til departementets brev av 18.02.2010 om returarbeid og at et formål med direktivet ikke bare er å fremme frivillig utreise, men også å sørge for at medlemslandene faktisk uttransporterer tredjelandborgere som oppholder seg ulovlig på deres territorium. Det bør derfor tas høyde for at både antall utviste, antall klagesaker og antall uttransporteringer vil øke utover departementets estimat. Selv om det innføres en hovedregel om at utvisning "skal" skje ved oversitting av frist for frivillig utreise, ser vi ikke bort fra at det i enkelte saker kan gjøre seg gjeldende vesentlige tvilsspørsmål om utvisningstidens lengde, hvorpå saker må avgjøres i nemndmøte, og ikke av nemndleder etter forberedelse av sekretariatet. I den grad UNE skal foreta vurderinger knyttet til unndragelsesfare eller individuell forlengelse av utreisefrister, kan også dette innebære økt ressursbruk i UNE. De økonomiske og administrative konsekvensene bør derfor vurderes nærmere under den videre konkretisering av de rutiner som skal gjelde og i lys av oppdaterte prognoser for vedtak og uttransport.

Med hilsen

Terje Sjeggstad
direktør

Ketil Larsen
spesialrådgiver