

Returstrategi 2023 – 2029

Innledning

Retur er et sentralt virkemiddel for å nå et av hovedmålene for justissektoren om kontrollert og bærekraftig innvandring. Rask retur er viktig for å bevare tilliten til asylsystemet og forhindre irregulær migrasjon. Retur av personer uten lovlig opphold bidrar også til å forebygge og bekjempe kriminalitet som sparer det norske samfunnet for store kostnader.

Erfaringen fra de to foregående strategiperiodene er at returfeltet krever langsiktighet og samordning av involverte aktører. Utfordringsbildet på returfeltet i 2023 kjennetegnes av få returpliktige, men en mer krevende målgruppe som fordrer målrettede tiltak. Antall irregulære migranter i Europa øker, som følge av høye ankomster og lite effektiv returpolitikk. Dette kan virke inn på norsk returpolitikk og gjør at vi må ta høyde for endringer i omfang og målgruppen for retur i strategiperioden. Utviklingen i Ukraina vil også være av betydning. Returstrategien gir den langsiktige retningen feltet krever, mens de årlige budsjettprosessene og tildelingsbrevene til etatene legger føringene for de årlige prioriteringene og satsingene.

Norges helhetlige returarbeid har over tid vært fokusert både på det bilaterale retursamarbeidet med sentrale opprinnelsesland og det europeiske samarbeidet. Det bilaterale samarbeidet med enkeltland vil fortsatt prioriteres, men vi ser også behovet for å være tett knyttet til det europeiske retursamarbeidet, blant annet fordi EU har blitt en sterkere og mer effektiv aktør gjennom bedre koordinering og flere tiltak på returfeltet.

Tilknytningen til Schengen-samarbeidet er den viktigste internasjonale samarbeidsplattformen Norge har på justis-, migrasjons- og returfeltet. Schengen-landene har felles regler for den ytre grensekontrollen. Det er derfor i Norges interesse å bidra aktivt inn i Schengen-samarbeidet for å sikre vår felles yttergrense, styrke kontrollen med hvem som befinner seg i Schengen-området og legge til rette for retur av personer uten lovlig opphold. EU jobber nå mer helhetlig og målrettet opp mot opprinnelsesland for å få til retur gjennom en sterkere kobling til både sikkerhets- og utenriksdimensjonen av migrasjon, også i lys av den geopolitiske situasjonen. Migrasjons- og asylpakten som EU lanserte i 2020 gir en ramme for mange av disse tiltakene.

EUs grense- og kystvaktbyrå, Frontex, har fått en utvidet rolle i å tilrettelegge for og gjennomføre returer. Retur inngår i etableringen av en mer forpliktende, systematisk og helhetlig grenseforvaltning i Schengen, hvor også Europol i økende grad er involvert i koblingen mellom organisert kriminalitet og migrasjon. Innføring og revidering av EUs informasjonssystemer¹ vil også ha avgjørende betydning for å øke kontrollnivået med hvem som kommer til og befinner seg i Schengen-territoriet. Til sammen skal styrkingen av disse elementene bidra til å redusere ulovlig migrasjon til Schengen-området, øke effektiviteten i EUs returpolitikk og styrke sikkerheten på Schengen-territoriet. Den nasjonale strategien for helhetlig grenseforvaltning (IBM-strategien)² er også førende for hvordan Norge skal gjennomføre dette.

Følgende fem innsatsområder gjelder for strategiperioden:

1. Effektiv og rettssikker retur
2. Samarbeid og samordning nasjonalt
3. Europeisk retursamarbeid
4. Samarbeid med opprinnelsesland
5. Bærekraftig retur og reintegrering

2. mars 2023

Fredrik Bøckman Finstad
ekspedisjonssjef

Inge Dokken
ekspedisjonssjef

¹ Herunder SIS-recast, Entry/Exit, ETIAS, VIS, EURODAC og Interoperabilitet

² Nasjonal strategi for helhetlig grenseforvaltning (IBM-strategien) 18.10.2019 (oppdateres i 2023)

Retur

Utlendinger uten lovlig opphold i Norge må forlate landet. Retur kan skje til hjemlandet eller til et land utlendingen har lovlig opphold i, eller innad i EU- og Schengen-området. Dersom plikten til å forlate Norge ikke etterleves, med eller uten praktisk og økonomisk støtte fra norske myndigheter og innen fastsatt utreisefrist, kan politiet uttransportere vedkommende. Flere aktører med ulike ansvarsområder på strategisk og operativt nivå er involvert i returarbeidet. For å sikre retur, må aktørene jobbe helhetlig og samordnet. Tilbakevending er ikke omfattet av denne strategien, idet tilbakevendingensordningen er rettet mot personer med oppholdstillatelse i Norge som ønsker å vende hjem.

Retur inndeles i selvorganisert retur, assistert retur og tvangsretur. Selvorganisert retur er når utlendingen organiserer returen på egen hånd uten bistand fra norske myndigheter. Assistert retur innebærer at utlendingen søker om og får praktisk og økonomisk støtte til returen og reintegreringen i hjemlandet. Tvangsretur er retur der tvangsmidler benyttes av politiet for å føre utlendingen ut av landet.

Roller og ansvarsfordeling

Justis- og beredskapsdepartementet (JD) har det overordnede ansvaret for å samordne og gjennomføre statens flyktning- og innvandringspolitikk, inkludert returpolitikken. Utenriksdepartementet (UD) og utenriksstasjonene skal bidra til fungerende retursamarbeid med aktuelle opprinnelsesland. Spesialutsendingene for utlendingssaker ved utvalgte utenriksstasjoner har et særskilt ansvar for å bidra til returarbeidet nasjonalt og internasjonalt. Utlendingsdirektoratet (UDI) behandler søknader om opphold i Norge, bort- og utvisningssaker, samt tilbakekallssaker. UDI har også ansvaret for innkvartering i asylmottak og forvalter ordningen med assistert retur. Utlendingsnemnda (UNE) er et selvstendig og uavhengig domstollignende organ som behandler klager på vedtakene til UDI på utlendingsfeltet, inkludert klager på assistert retur. Politiet ved politidistriktene behandler søknader om opphold og gjennomfører utlendingskontroll. Politiet forbereder saker om bort- og utvisning og tilbakekall, og fatter enkelte vedtak om bortvisning. Politiets utlendingsenhet (PU) har ansvar for å registrere asylsøkere, fastsette identitet og returnere utlendinger uten lovlig opphold i Norge. Nasjonalt ID-senter er et faglig selvstendig ekspertorgan som skal sikre høy kvalitet på ID-arbeidet som gjøres i utlendingsforvaltningen. Landinfo er utlendingsforvaltningens fagenhet for landinformasjon.

Hovedmål

Alle uten lovlig opphold skal returnere til hjemlandet eller til et annet land de har lovlig opphold i.

Hovedmålet støttes opp av fem innsatsområder som samlet skal bidra til måloppnåelse i løpet av strategiens varighet. Innsatsområdene er likestilt viktige, men er ikke uttømmende.

Innsatsområder

1. Effektiv og rettssikker retur

Et effektivt returarbeid og rask retur av utlendinger som ikke har lovlig opphold i landet er viktige virkemidler for å forebygge irregulær migrasjon og bekjempe kriminalitet.

Grunnleggende rettigheter skal ivaretas i returprosessen, og retur skal skje i henhold til internasjonale konvensjoner og gjeldende norske regler.

Avklart identitet er avgjørende for å lykkes med retur. Det bidrar også til at vedtak i utlendingssaker omhandler rett person. Å avklare identitet og avgjøre oppholdsgrunlaget så raskt som mulig er en viktig del av returarbeidet. Det er derfor viktig med effektive saksbehandlingsprosedyrer i hele sakskjeden. Følgende prioriteringer vektlegges for innsatsområde 1:

- ❖ Sikre den som skal returnere riktig informasjon om grunnleggende rettigheter, klageadgang og kunnskap om returprosessen.
- ❖ Sikre at sårbare grupper som barn, enslige mindreårige, mulige ofre for menneskehandel og personer med nedsatt funksjonsevne, blir godt ivaretatt i returprosessen.
- ❖ Sikre høy kompetanse om utlendingens rettigheter og plikter blant ansatte i utlendingsforvaltningen.
- ❖ Opprettholde innsatsen knyttet til tidlig identitetsavklaring for å sikre effektiv retur.
- ❖ Utnytte mulighetene i EUs informasjonssystemer til å avklare identitet og lovlig opphold.
- ❖ Aktivt bruke utlendingsregelverket for å legge til rette for rask retur av utlendinger som begår kriminalitet.
- ❖ Målrettet bruk av retur som et virkemiddel for å forebygge og bekjempe kriminalitet og fare for terror.
- ❖ Ha fokus på kunnskapsbaserte utlendingskontroller i alle politidistrikt for å avdekke ulovlig opphold.
- ❖ Vurdere nye målrettede tiltak i returarbeidet for å sikre effektiv retur.

2. Samarbeid og samordning nasjonalt

God organisering er viktig for samordning av returarbeidet nasjonalt og for effektiviteten i returarbeidet. Utlendingsforvaltningen ønsker at personer uten lovlig opphold i Norge innretter seg etter vedtak som pålegger dem utreise på eget initiativ. Selvorganisert retur og assistert retur er foretrukket foran tvangsretur. Vi legger til grunn at muligheten for tvangsretur til et land påvirker motivasjonen til selvorganisert retur og til å søke om assistert retur til landet. Kjedeperspektivet i asylprosessen og samarbeid mellom aktører på returfeltet er styrket de senere årene, og dette skal videreføres. En helhetlig og samordnet tilnærming til retur styrker vår evne til å motivere målgruppen for retur, legger til rette for effektive returer og styrker samarbeidet med opprinnelsesland. Følgende prioriteringer vektlegges for innsatsområde 2:

- ❖ Sikre helhetlig returarbeid gjennom god informasjonsdeling, samarbeid og koordinering på tvers av ulike sektorer, etater og nivåer nasjonalt.
- ❖ Videreføre og videreutvikle JDs og UDs landspesifikke returhandlingsplaner for å sikre samordning nasjonalt opp mot aktuelle opprinnelsesland.
- ❖ Styrke bruk av effekten tvangsretur har på assistert retur til land der begge deler er mulig, og felles vurdere insentiver der hvor samarbeidet er utfordrende eller ikke-eksisterende.
- ❖ Styrke samarbeidet om returarbeidet for å nå målgruppen for assistert retur med informasjons- og motivasjonstiltak, både i og utenfor mottak.
- ❖ Forbedre og utvikle informasjonsarbeidet, og prøve ut motivasjonstiltak for å styrke returarbeidet gjennom samarbeid med relevante aktører.
- ❖ Styrke arbeidet med opplæring av personer som møter målgruppen i informasjons-, veilednings- og motivasjonsarbeidet.
- ❖ Aktivt samarbeide og bedre samordning av tiltak i utlendingsforvaltningen for å forebygge og avdekke ulovlig opphold.

3. Europeisk retursamarbeid

Som medlem av Schengen-samarbeidet har Norge gjennomført regelverk av relevans for returarbeidet. Returdirektivet gir et sett av felles regler for retur av tredjelandsborgere med ulovlig opphold i Schengen-området. Visumregelverket brukes i økende grad som virkemiddel i returpolitikken, og retur er en integrert del av grensesamarbeidet. Innføring av EUs informasjonssystemer³ vil ha avgjørende betydning for å øke kontrollnivået med hvem som kommer til og befinner seg i Schengen-territoriet, og også lette ID-arbeidet som er viktig for retur. EUs grense- og kystvaktbyrå, Frontex, har fått et bredere mandat på returområdet som blant annet innebærer at byrået tilbyr å bistå medlemsland med flere typer returer og med reintegreringstjenester i opprinnelsesland⁴. Dette vil bidra til en mer effektiv og

³ Herunder SIS, Entry/Exit, ETIAS, VIS, Eurodac og Interoperabilitet.

⁴ Se EU forordning 2019/1896 (EBCG 2) om den europeiske grense- og kystvakten (Frontex) og Innstilling 98 S (2022-2023).

samordnet returpolitikk i hele Schengen-området, som også vil ha betydning for ankomstbildet. I tillegg tar EU i bruk flere virkemidler som Norge i varierende grad er bundet av, men som vi har en interesse av enten å følge med på eller delta i for å oppnå nasjonale mål på returfeltet. De ulike nasjonale og Schengen-relevante strategiene må ses i sammenheng. Følgende prioriteringer vektlegges for innsatsområde 3:

- ❖ Ta aktivt del i aktuelle europeiske nettverk og plattformer for å sikre norske interesser og innhente informasjon på returfeltet.
- ❖ Bruke justisrådene aktivt for å fange opp utvikling på returfeltet i EU og dele informasjon om norsk returpolitikk.
- ❖ Jobbe for norsk deltakelse i fora om migrasjonspartnerskap med relevante opprinnelsesland og migrasjonsruter til Europa, som faller inn under EUs utenriksdimensjon av migrasjon.
- ❖ Jobbe for å delta i relevante informasjonsutvekslingsplattformer utover rammene for Schengen-samarbeidet, for å møte felles sikkerhetsutfordringer som følge av migrasjon (f.eks. Europol).
- ❖ Bidra til videreutvikling av arbeid med helhetlig grenseforvaltning i Schengen, og oppdatere nasjonal strategi for helhetlig grenseforvaltning (IBM-strategien).
- ❖ Styrke og utvide samarbeidet med Frontex på strategisk og operasjonelt nivå om retur og reintegreringstjenester i opprinnelsesland.

4. Samarbeid med opprinnelsesland

I mange land er retursamarbeid sensitivt. For å få land til å etterleve forpliktelsen om tilbaketakelse av egne borgere, er konstruktive samarbeid ofte en forutsetning. Bedre dialog og samarbeid for å identifisere hindringer og insentiver står sentralt. Både multilaterale og bilaterale fremstøt er aktuelle og må tilpasses den konkrete konteksten. Norge står utenfor EUs samarbeid med land utenfor EU, men vi har i større grad tilgang til fora der dette diskuteres på grunn av vårt Schengen-samarbeid og som vi har nytte av å aktivt bidra inn i. Erfaringsvis kan kapasitetsbygging og kunnskapsdeling føre til et smidigere retursamarbeid. Norge må derfor vurdere bruk av verktøy på flere politikkområder for å få til et bedre samarbeid om migrasjon og retur. Migrasjonspartnerskap med utvalgte opprinnelses- og transitland som innebærer samarbeid på flere områder enn kun retur vil være aktuelt å utforske nærmere (kapasitetsbygging, visum/mobilitet, retur m.m). Følgende prioriteringer vektlegges for innsatsområde 4:

- ❖ Videreføre eksisterende retursamarbeid og vurdere andre former for samarbeid med opprinnelsesland på nye politikkområder eksempelvis utenriks-, justis-, innvandrings-, sikkerhets-, utviklings- og handelspolitikk.
- ❖ Vurdere migrasjonspartnerskap for konkrete opprinnelsesland hvor samarbeid på ulike politikkområder inngår.
- ❖ Videreføre og videreutvikle JDs og UDs landspesifikke returhandlingsplaner for å identifisere effektive tiltak og handlingsrom opp mot konkrete opprinnelsesland.

- ❖ Vurdere hvordan vi kan bruke tilskuddsmidler strategisk i samarbeid mellom departementer og etater.
- ❖ Ha spesialutsendinger på utlendingsfeltet i relevante opprinnelses- og transittland og bruke ILO-nettverket⁵ mer aktivt i land der det er hensiktsmessig.
- ❖ Involvere norske utenriksstasjoner uten spesialutsendinger for utlendingsaker mer aktivt.
- ❖ Videreføre det tverretatlige samarbeidet om kapasitetsbygging i prioriterte opprinnelsesland (Partnerskap for Migrasjon⁶).
- ❖ Styrke samarbeidet med relevante lands utenriksstasjoner til Norge.

5. Bærekraftig retur og reintegrering

Bærekraftig retur og reintegrering⁷ er rettet mot individ- og myndighetsnivå. Det er et mål at returen skal være bærekraftig, både for den enkelte og for opprinnelseslandet, og forebygge gjentatt irregulær migrasjon. Det er opprinnelseslandet som må ta ansvar for og eierskap til reintegreringen av egne borgere, men Norge kan bistå. En ambisjon for strategiperioden er at samarbeidet og samhandlingen mellom justis-, utenriks- og utviklingssiden i Norge utforskes nærmere og styrkes, særskilt ved å se på hvor retur- og utviklingspolitikken kan ha felles mål og gevinster. Følgende prioriteringer vektlegges for innsatsområde 5:

- ❖ Jobbe for å ha ordninger for assistert retur med fleksibilitet til å øke støttenivået til utvalgte grupper og individer som gir god effekt.
- ❖ Innhente mer kunnskap om hva bærekraftige returer innebærer for opprinnelseslandet og den returnerte, og hvilke aktører og politikkområder som kan bidra inn for best effekt.
- ❖ Samarbeid med utviklingssiden om tiltak som kan styrke utvalgte opprinnelseslands reintegreringsevne og -vilje. Det kan vurderes tiltak til lokal-/vertssamfunn som gjør dem bedre rustet til å reintegrere egne borgere.

⁵ Regulation (EU) 2019/1240 of the European Parliament and of the Council on the creation of a European network of immigration liaison officers (hereafter, the ILO Regulation) was adopted in June 2019.

⁶ Tverretatlig samarbeid og kompetansebygging av myndigheter i relevante opprinnelsesland mellom UDI, PU og Nasjonalt ID-senter.

⁷ Med bærekraftig retur og reintegrering mener vi at returen virker positivt både på et individ-, lokalsamfunn- og myndighetsnivå. Det innebærer at individets behov for å remigrere reduseres og at lokalsamfunnene har kapasitet til å ta imot den returnerte på linje med øvrige innbyggere. På myndighetsnivå mener vi at staten har evne og vilje til å ta ansvar for retur- og reintegreringsprosessen og tar eierskap til ivaretagelsen av egne borgere, og at dette gjøres kostnadseffektivt for donorene.