



POLITIET

POLITIDIREKTORATET

KOMM. OG REG. DEP

- 5 JUL 2005

04/3411-97

Ark 3311

Avd. INN / PEE / KAB

Det kongelige kommunal- og regionaldepartement
Postboks 8112 Dep
0032 OSLO

Deres referanse
04/3411

Vår referanse
2005/00034-11 008

Dato
01.07.2005

Høring del II - NOU 2004:20 Ny utlendingslov

Vi viser til Kommunal- og regionaldepartementets høringsbrev av 23. desember 2004 om ovennevnte.

Politidirektoratet har forelagt høringen for samtlige politidistrikter og særorganer. Vi har mottatt uttalelser fra politimestrene i Rogaland, Søndre Buskerud, Telemark, Romerike, Vestfold, Østfold og Oslo samt fra sjefene for Nye Kripos og Politiets utlendingsenhet (PU). Uttalelsene er i noen sammenhenger innarbeidet i direktoratets uttalelse, mens det i andre sammenhenger er vist til uttalelsene. Vi gjør særskilt oppmerksom på at politimesteren i Oslo har inngitt to uttalelser; en datert 31. mai og en datert 3. juni. I det følgende blir førstnevnte omtalt som uttalelse I, sistnevnte som uttalelse II.

Politidirektoratet avga høringsuttalelse i forhold til deler av NOU 2004:20 1. april 2005. De øvrige forslagene i NOU'en foranlediger følgende uttalelse fra Politidirektoratet:

1. Generelt

Utvalget har foretatt en grundig gjennomgang av lovgivningen på utlendingsfeltet, og forslaget til ny lov synes velfunderet. De politimestrene og særorgansjefene som har inngitt høringsuttalelse er gjennomgående positive til utvalgets forslag til ny utlendingslov.

Lovforslaget fremstår som vesentlig mer oversiktlig enn den någjeldende utlendingslov, og det er positivt at en del av de bestemmelsene som pr i dag står i forskrift tas inn i loven. Et omfattende forskriftsverk blir likevel nødvendig på et saksfelt som krever detaljerte regler og hvor politiske beslutninger nødvendiggjør raske regelendringer.

Politidirektoratet

Post: Postboks 8051 Dep., 0031 Oslo
Besøk: Henrik Ibsens gt. 10
Tlf: 23 36 41 00 Faks: 23 36 42 96
E-post: politidirektoratet@politiet.no

Org. nr.: 982 531 950 mva
Bankgiro: 7694.05.02388

Vi stiller spørsmål ved om det ikke er mer hensiktsmessig å nummerere paragrafene etter hvilket kapittel de står i, § 1-1, 1-2 osv. Vi forstår det slik at leddnummereringen i NOU'en beror på en feil fra trykkeriet, og antar at leddene i det endelige lovutkastet ikke blir nummerert dersom det er meningen at de skal omtales som ledd. Nummerering kan forsåvidt være hensiktsmessig, men leddene/nr. må da omtales som nr. og ikke som ledd.

Vi vil i det følgende gi kommentarer til enkelte kapitler/punkter i utredningen, og følger i hovedsak utredningens kapittelkronologi. Kommentarene er primært knyttet til områder og vurderinger som vil angå politiets arbeid direkte – enten som del av utlendingsforvaltningen eller som politisær myndighet. Vi vil i liten grad kommentere de forslagene som først og fremst gjelder innvandringspolitiske forhold, men nevner at noen av politimestrene, og da særlig politimesteren i Oslo (særlig uttalelse II) har en rekke synspunkter og innspill også i forhold til slike. Generelt vil vi likevel understreke at politiet opererer i en "førstelinjetjeneste" som blant annet innebærer å gi informasjon og å forberede sakene for videre behandling. Av hensyn til klarhet og likebehandling er det generelt viktig at regelverket er så oversiktlig som mulig og at kriterier/vilkår o.l i størst mulig grad fremgår av lovtekst og forskrifter.

2. Generelt om tillatelsessystemet (kap 5)

Utvalget foreslår at det någjeldende tillatelsessystemet i hovedsak videreføres, men med noen forenklinger. Blant annet foreslås skillet mellom oppholds- og arbeidstillatelser fjernet. Innvilget oppholdstillatelse skal gi rett til å arbeide med mindre noe annet er særskilt hjemlet og fastsatt i det enkelte tilfelle.

Hovedregelen om at tillatelse skal være gitt før innreise, og hjemmelen for å gjøre unntak fra dette, foreslås videreført. Någjeldende mulighet til å gjøre unntak i den enkelte sak av rimelighetshensyn, jf utlendingsforskriften § 10 femte ledd, foreslås tatt inn i loven. Også muligheten til å fremme asylsøknad fra riket eller ved grensen skal synliggjøres i loven.

Utvalget har vurdert om lengden på førstegangstillatelser bør standardiseres, men har konkludert med at standardisering ikke er hensiktsmessig. Førstegangstillatelser skal kunne gis for mellom ett og tre år, avhengig av oppholdsgrunnlag og forholdene i den konkrete sak.

Politidirektoratet er enig i utvalgets vurderinger.

3. Beskyttelse (kap 6)

Utvalgets vurderinger og forslag i kapittel 6 gjelder i stor grad innvandringspolitikk og forholdet til internasjonale forpliktelser, som Politidirektoratet i liten grad finner det hensiktsmessig å kommentere. Vi understreker likevel at vi er enige i at den nye loven bør synliggjøre at også andre enn de som har krav på beskyttelse etter flyktningkonvensjonen kan ha krav på beskyttelse etter internasjonale konvensjoner. Pr. i dag gis personer som har krav på beskyttelse etter andre konvensjoner opphold på "humanitært grunnlag", i likhet med dem som får opphold uavhengig av Norges konvensjonsforpliktelser.

Vi ønsker også å knytte noen kommentarer til utvalgets omtale/vurdering av forhold som har mer direkte betydning for politiets arbeid, nemlig problemer knyttet til menneskehandel

og personer som er uverdige til flyktningstatus, men ikke returnerbare, samt selve asylsøkerprosessen:

Menneskehandel/refleksjonsperiode

Det er mye som tyder på at Norge i økende grad er arena for internasjonale nettverks utnyttelse av kvinner til prostitusjon (menneskehandel). Norge er forpliktet i henhold til internasjonale konvensjoner til å bekjempe menneskehandel og til å gi ofrene beskyttelse og bistand mens de er i Norge. Det er imidlertid ingen plikt til å la ofrene få opphold i landet ut over de alminnelige beskyttelsesinstrumentene i folkeretten.

Også i Regjeringens handlingsplan mot handel med kvinner og barn understrekes det at bekjempelse av menneskehandel er en prioritert oppgave for norsk politi

Politidirektoratet er enig med utvalget i at det ikke er behov for noen særregel om oppholdsrett for ofre for menneskehandel. Spørsmålet om opphold må vurderes etter de alminnelige regler, som etter vår mening gir tilstrekkelige muligheter til å gi slike ofre oppholdstillatelse.

I mars 2004 ble UDI instruert av KRD om å stille bortvisnings- og utvisningssaker i bero i minimum 45 dager dersom det er grunn til å tro at utlendingen er eller har vært utsatt for menneskehandel. Tankegangen har vært at offeret i en slik refleksjonsperiode skal få hjelp og støtte og – ikke minst – mulighet til å anmelde bakmenn og bidra til straffeforfølgning av disse. Pr. i dag er det i praksis politiet som tar opp spørsmålet om refleksjonsperiode med kvinnene. Politidirektoratet har nylig evaluert ordningen med refleksjonsperiode sett fra politiets side, og konklusjonen er at ordningen ikke fungerer etter hensikten. Det er blant annet neppe hensiktsmessig at det er politiet som fremstår som tilbyder av refleksjonsperiode overfor de kvinnene det gjelder, blant annet fordi de kvinnene dette er aktuelt for gjennomgående har liten tillit til politiet. Politidirektoratet har redegjort nærmere for problemene i brev av 22. februar 2005 til UDI (vedlagt). Antakelig vil det være mer hensiktsmessig at kontakt/initiativ vedrørende refleksjonsperiode forestås av andre enn politiet.

Det er lite hensiktsmessig å gi lovregler om ordningen før man har funnet frem til en ordning som fungerer bedre enn i dag.

Det er for øvrig mye som tyder på at også utenlandske tiggere til en viss grad er organisert av bakmenn. Spørsmålet om refleksjonsperiode kan være aktuelt også for denne gruppen.

Personer som er uverdige for flyktningstatus, men som ikke kan returneres

Politidirektoratet er i hovedsak enig i utvalgets vurderinger når det gjelder håndteringen av personer som vurderes uverdig for flyktningbeskyttelse, men samtidig ikke kan returneres, jf. utkastet § 45 jf. §§ 84 og 85.

Som politimesteren i Oslo påpeker, bør det også gis hjemmel for pålegg om meldeplikt og innlevering av pass eller annet reisedokument. Pålegg om bestemt oppholdssted (og meldeplikt/innleveringsplikt) vil for øvrig oppleves inngripende, og det bør fremgå at prinsippene i § 115 kommer til anvendelse.

Vi registrerer at utvalget antar at det kan "være praktisk [å pålegge et bestemt oppholdssted] i tilfeller der vedkommende for eksempel representerer en samfunnsfare" (side 162). For at

samfunnet skal være tilstrekkelig beskyttet gjennom et slikt pålegg, må det imidlertid settes av store ressurser til å kontrollere om pålegget overholdes. Dette er neppe realistisk i praksis. For utlendinger som representerer fare, må derfor de ordinære straffeprosessuelle og/eller helserettslige tvangsmidler vurderes. Det må også sikres at utlendingsmyndighetene har lovgrunnlag for å informere politi og påtalemyndighet om en eventuell risiko, og benytter denne muligheten, se også nedenfor.

Problemstillingen om hvorvidt reglene i straffeprosessloven og psykisk helsevernloven er tilstrekkelige til å forebygge alvorlige lovovertrедeler fra farlige utlendingers side er for øvrig generell, og gjelder ikke bare dem som er uverdige for flyktningsstatus.

Tvangsmidler etter utlendingslovgivningen besluttes normalt av politijurister (dog med linje til Politidirektoratet og ikke til Riksadvokaten). Vi antar imidlertid at det er meningen at UDI (eventuelt departementet) skal treffe vedtak etter § 85, og det bør fremkomme i loven hvem som har vedtakskompetanse.

Asylsøkerprosessen – spesielle saksbehandlingsregler

Politidirektoratet er enige i de utgangspunktene utvalget redegjør for i pkt 6.11.11.1

Direktoratet støtter forslaget om å lovfeste at utlendinger som har til hensikt å søke asyl i Norge skal ha plikt til å gjøre dette uten ugrunnet opphold (§ 104 første ledd). Søknaden bør leveres politiet, som i dag.

Som ledd i vurderingen av hvordan man kan tilrettelegge for en hurtig saksbehandling, har utvalget vurdert om alle asylsøkere skal kunne pålegges å oppholde seg i lukket mottak i en periode etter ankomst. Konklusjonen er at det ikke bør gis hjemmel til å pålegge dette, og Politidirektoratet har en viss forståelse for denne konklusjonen, selv om det sett fra politiets side ville være enklere å jobbe med identifisering dersom asylsøkerne var tilgjengelige på et lukket mottak. Slikt mottak ville også hatt en viss sikkerhetsmessig betydning. Etter vår mening er argumentet om at domstolene vil bli overbelastet, ikke særlig tungtveiende. Det er ikke sikkert at mange asylsøkere vil bringe saken inn for domstolen – hyppigheten av domstolsprøving vil blant annet avhenge av innholdet av/tilbudet ved mottaksoppholdet samt lengden på oppholdet. Vi er enige med sjefen for PU i at det kunne være ønskelig med en nærmere redegjørelse for situasjonen i andre sammenlignbare land før den endelige konklusjonen trekkes.

Den foreslåtte muligheten for å pålegge asylsøkere å holde seg tilgjengelige for myndighetene "på nærmere angitt sted" i en periode etter ankomst (utkastet § 104 fjerde ledd), vil kunne begrense problemene knyttet til at myndighetene ikke får tak i søkeren noe. Regelen vil ha en viktig signaleffekt. Vi antar at det i praksis vil være aktuelt å pålegge opphold på et statlig mottak. Manglende overholdelse av plikten vil i praksis kunne ha betydning for vurderingen av søknaden, og det bør vurderes om dette bør fremgå av lovteksten. Det forutsettes på den annen side at det ikke skal være straffbart eller medføre utvisning å ikke overholde plikten, men slik §§ 104, 77 første ledd bokstav a og 118 er utformet, fremgår ikke dette av loven.

Vi er enige med sjefen for PU når han blant annet påpeker at det bør fremgå hvem som skal ha kompetanse til å beslutte et slikt pålegg. Videre bør vilkårene for å gi pålegg avklares nærmere i forskrift eller rundskriv.

Vi viser ellers til det som er sagt nedenfor om søkerens bidrag til å opplyse saken.

I utkastet § 106 er det foreslått å gi hjemmel til nærmere regulering av "oppholdssted for utlending som søker beskyttelse og økonomiske ytelser til beboeren, og bestemmelser om drift av slikt oppholdssted". Ordlyden er noe uklar, men det fremgår at bestemmelsen er ment som hjemmel til å regulere mottaksordningen som sådan og ikke regulere den enkelte asylsøkers oppholdssted (det siste er regulert i § 104 fjerde ledd). Om dette viser vi vår høringsuttalelse av 17. juni 2005 vedrørende et allerede foreliggende forslag fra KRD om å innføre en lignende hjemmel i någjeldende utlendingslov.

Utvalget foreslår å videreføre dagens ordning med at asylsøkere kan gis midlertidig arbeidstillatelse, utkastet § 105 annet til fjerde ledd. En forutsetning skal – som i dag - være at det ikke er tvil knyttet til søkerens identitet, og vi understreker viktigheten av at dette overholdes. En midlertidig tillatelse til å jobbe vil blant annet kunne misbrukes som legitimasjon overfor arbeidsgivere, ligningsmyndighetene, banker og lignende. Den vil også kunne misbrukes som ledd i å skaffe seg falsk identitet. Sjefen for PU har redegjort nærmere for hvordan dette skjer i praksis. En restriktiv praksis med hensyn til at identitet må være klarlagt før arbeidstillatelse gis, vil også innebære et insitamant for utlendingen til å gjøre sitt beste for å dokumentere sin identitet.

Sjefen for PU understreker videre at det må etableres rutiner for vurdering av oppgitt identitet, og at ansvaret for vurderingen av identitet bør legges til PU. Politidirektoratet ser at det kan være hensiktsmessig at PU har et slikt ansvar, men understreker at et økt ansvar også vil kreve ikke ubetydelige ressurser.

Lovteksten legger opp til å videreføre utgangspunktet om at arbeidstillatelsen, for de som ennå ikke har fått søknaden avgjort i første instans, gjelder frem til "søknaden er avgjort". Ved klage, jf. tredje ledd, antar vi at tillatelsen skal gjelde til det er truffet vedtak i klagesaken. Det er imidlertid vanskelig for arbeidsgivere og andre som ikke har tilgang til UDIs databaser å følge med på om det er truffet vedtak, og det bør vurderes om tillatelser heller bør gis for en tidsbegrenset periode, slik det nå er for tillatelser som gis etter at vedtak om avslag er endelig, men ikke kan effektueres (se UDIs rundskriv 2002-047 FSK). Forholdet har også en strafferettslig side både for arbeidsgiver og arbeidstaker, jf § 118.

Når det gjelder frihets- og bevegelsesbegrensninger og andre tvangsmidler i anledning effektivering av vedtak om avslag/retur, viser vi til det som er sagt nedenfor i f t kapittel 13. Vi understreker likevel her at vi fullt ut støtter utvalget når det fremhever at det er avgjørende for en helhetlig og effektiv behandling av søknader om beskyttelse at effektivering av vedtakene skjer raskt og at en god organisering av returarbeidet – med tilstrekkelige ressurser til å gjennomføre returene – er helt nødvendig for at tilliten til beskyttelsesinstituttet skal ivaretas.

4. Arbeidsinnvandring (kap 7)

Utvalgets forslag vedrørende arbeidsinnvandring gjelder først og fremst innvandringspolitiske forhold, som Politidirektoratet avstår fra å kommentere.

I følge utvalget (s 199) er det et problem at politiet gir midlertidige tillatelser "på grunnlag av" for dårlig lønn, hvoretter UDI avslår selve søknaden. I mange tilfeller tilbys ikke arbeidstaker deretter høyere lønn, men arbeidsgiver får inn nye arbeidstakere på midlertidige

tillatelser gitt av politiet. Vi antar at problemet enten er at det oppgis uriktig lønn overfor politiet eller at politiet har begrensede forutsetninger for å skjønne at lønn/arbeidsvilkår er for dårlig. Sistnevnte vurdering kan til dels kreve inngående kunnskap, og situasjonen antas å ville bli vesentlig bedre dersom Arbeidstilsynet/-direktoratet får kompetanse til å innvilge midlertidige tillatelser i stedet for politiet.

Forslaget i § 37 annet ledd er kommentert i vår høringsuttalelse 1. april 2005.

Under dette punkt nevner vi for ordens skyld at Politidirektoratet i vedlagte brev av 8. mars 2005 til Justisdepartementet, har redegjort for politidistriktenes behov for økte ressurser til behandling av søknader om arbeidstillatelse i forbindelse med EØS-utvidelsen. Direktoratet er også i ferd med å kartlegge behovet for økte ressurser til operativ innsats for å avdekke svart arbeid og ulovlig bruk av utenlandsk arbeidskraft etter EØS-utvidelsen.

5. Familieinnvandring (kap 8)

Utredningens kapittel 8 omhandler i stor grad forhold som gjelder innvandringspolitikk, som Politidirektoratet ikke finner det hensiktsmessig å kommentere.

Politimesteren i Oslo (særlig uttalelse I) har for øvrig en rekke kommentarer og innspill også til de mer innvandringspolitiske problemstillingene - basert på de erfaringene som er gjort ved distriktet. Vi viser også til det som er sagt innledningsvis om viktigheten av at regelverket er så klart som mulig.

Vi har ellers følgende kommentarer:

Utvalget har foreslått at hovedregelen i någjeldende utlendingslov om at underhold og bolig må være sikret, ikke videreføres, men at slikt krav skal kunne innføres ved forskrift, jf utkastet § 68. Begrunnelsen er dels at det er så mange unntak fra hovedregelen at denne er misvisende. KRD har på den annen side nylig foreslått endringer i utlendingsforskriften som innebærer at man (igjen) i praksis nærmer seg lovens hovedregel.

Politidirektoratet har ingen sterke meninger om hvorvidt selve kravet til underhold og bolig bør stå i loven eller om det er mest hensiktsmessig med en forskriftshjemmel. Vi heller likevel til at dersom den praktiske hovedregel er at underhold og bolig må være sikret, bør denne av informasjonsmessige hensyn stå i loven. Politimesteren i Oslo ønsker at kravet om underhold skal videreføres, men ser at det rent teknisk er fornuftig å regulere spørsmålet i forskrift.

Utvalget har konkludert med at det i forhold til retten til familieinnvandring bør opereres med en hovedregel om 21-års aldersgrense, jf utkastets § 49 annet ledd (gjenforening av ektefeller), § 50 annet ledd (gjenforening av samboere), § 58 femte ledd jf. § 49 annet ledd (etablering gjennom ekteskap) og § 59 første ledd jf. § 49 annet ledd (forlovelsesopphold).

De av politimestrene som har uttalt seg om alderskravet (Søndre Buskerud, Romerike og Oslo), går inn for den foreslåtte hovedregelen om 21 års aldersgrense, i det de - i likhet med utvalget - antar at et slikt krav kan bidra til å redusere antall søknader basert på tvangsekteskap. Også Politidirektoratet støtter forslaget.

Til tross for henvisningen til "§ 49 annet ledd", er det forutsatt at unntaksreglene i § 49 annet ledd bokstavene a og b ikke skal gjelde i etablerings- og forlovelsestilfellene. Dette følger forsåvidt av at skillet mellom gjenforening og etablering går ved "etablert samliv" og at unntakene i § 49 annet ledd bare gjelder der samlivet er "etablert". Av informasjonshensyn bør det likevel vurderes å bytte ut henvisningen til § 49 annet ledd med at 21 års-kravet fremgår eksplisitt i §§ 58 og 59.

Familiegjenforening

Utvalget forslag om at det innføres et prinsipielt skille mellom *familiegjenforening* og *familieetablering* virker fornuftig.

For at et ekteskap skal kunne være grunnlag for familiegjenforening, legger utvalget opp til at partene i normaltillfellene må ha levd sammen i et etablert samliv i minst seks måneder. Politimesteren i Oslo tar til orde for at det bør kreves ca et års samliv, først og fremst for å motvirke/avdekke innvandring via pro forma-ekteskap, se uttalelse I side 3. Han påpeker også at innholdet i unntaksregelen i § 49 tredje ledd bør presiseres i forskrift eller rundskriv.

Politimesteren i Oslo fremholder også at det bør presiseres i lovteksten at det ved gjenforening mellom samboere - i likhet med gjenforening mellom ektefeller - stilles krav om at partene har til hensikt å fortsette samlivet også etter at oppholdstillatelsen er gitt. Dette er et vilkår i dag, jf utlendingsforskriften § 23 første ledd bokstav b).

For gjenforening mellom samboere med felles barn, er det noe uklart i hvilken grad det kreves at forholdet skal være "etablert". I overskriften til § 50 ligger det for så vidt at partene må være "samboere", men det er høyst uklart om det stilles krav til om partene må ha bodd sammen og hvor lenge. Ordlyden i første ledd kan tyde på at det at partene har felles barn kan være et alternativ til "et fast og etablert samliv" - ikke bare et alternativ til to års kravet.

Når det gjelder forslaget i § 51 om gjenforening mellom barn og foreldre, er Politidirektoratet - i likhet med politimesteren i Oslo - opptatt av at barnets beste må være et avgjørende kriterium. Dette er da også tatt inn som vilkår i annet ledd om gjenforening der en av foreldrene har opphold i Norge. Ved gjenforening med begge foreldrene, jf. første ledd, er det imidlertid - i tråd med utlendingsforskriften § 23 første ledd bokstav c - ikke tatt inn noe om at gjenforening må være til barnets beste. Hensynet til barnets beste er heller ikke foreslått tatt inn som noe generelt vilkår i saker der foreldre søker opphold for gjenforening med barn som har opphold i Norge. Vi kan ikke se at utvalget har drøftet/begrunnet denne forskjellen. Det er liten tvil om at det normalt vil være til barnets beste at det gjenforenes med sine foreldre, men det motsatte kan være tilfellet. Vi savner derfor en vurdering av om det bør innføres et kriterium om barnets beste også i § 51 første ledd og §§ 52 - 53 og eventuelt § 54. I noen tilfeller vil riktignok opphold kunne nektes på grunnlag av § 62 første ledd, men denne bestemmelsen er neppe tilstrekkelig som sikkerhetsventil. Barnet kan ha fått oppholdstillatelse i Norge uavhengig av forhold på foreldrenes side.

På bakgrunn av at den norske barneloven nå gir barn over 7 år rett til å uttale seg i saker som angår dem, bør det vurderes om forslaget til § 51 bør endres i overensstemmelse med dette.

I likhet med politimesteren i Oslo, anser vi det ønskelig at det - enten i forskrift eller rundskriv - reguleres nærmere hvilken måte barnets mening bør innhentes og legges frem på i den enkelte sak.

Vi viser også til innspill fra politimesteren i Oslo når det gjelder § 51 andre ledd siste punktum og § 52 første ledd siste punktum (uttalelse I s 6).

Utvalgets forslag om rett til førstegangstillatelse på grunnlag av samvær med barn som er bosatt i Norge fremgår av § 54. Vi viser til uttalelse I fra politimesteren i Oslo, og er enig i hans forslag til presiseringer i lovteksten og i at det bør utarbeides nærmere regler for samværets omfang osv. Sistnevnte gjelder også i forhold til § 63 (fortsatt oppholdstillatelse på grunnlag av samvær).

Vi støtter ellers utvalgets forslag om at barnets alder på tidspunktet for innlevering av søknaden til utenriksstasjon er avgjørende.

Familieetablering

Når det gjelder pro forma-problematikk, er Politidirektoratet, i likhet med de av politimestrene som har uttalt seg om temaet, enig i forslaget til § 58 tredje ledd og begrunnelsen for bestemmelsen. Som politimestere i Søndre Buskerud påpeker, er det etter dagens regler en rekke kontrolltekniske og bevismessige problemer med å avdekke pro forma-tilfellene. Vi antar at en del av disse vil bli mindre når regelen utformes som i § 58 tredje ledd. Det vil blant annet ikke være tilstrekkelig i seg selv at partene har bodd/bor sammen. Vi forutsetter for øvrig at bestemmelsen rammer også de tilfellene der bare den ene parten - i praksis søkeren - har oppholdstillatelse som hovedmotivasjon. Politimesteren i Oslo (uttalelse II side 10) understreker behovet for en klar hjemmel for å gå inn i bolig for å foreta undersøkelser ved mistanke om pro forma ekteskap, og vi forstår det slik at forslaget til § 110 første ledd gir en slik hjemmel, jf. kommentarene på side 432.

Det synes hensiktsmessig å videreføre muligheten til å søke oppholdstillatelse for det formål å inngå ekteskap, jf utkast til § 59. Det er imidlertid ikke åpenbart at det er behov for både denne muligheten og muligheten til å søke "forlovelsesvisum" etter utkastets § 11 - i alle fall ikke dersom man fjerner muligheten til å søke oppholdstillatelse for familieetablering fra riket der søkeren har kommet til landet på turistvisum. Hvis denne muligheten fjernes, vil man til en viss grad forhindre at utlendinger som skal inngå ekteskap her i riket søker turistvisum i stedet for tillatelse til "forlovelsesopphold". Politimesteren i Oslo (uttalelse I s 17) er kritisk til at utenlandsstasjon skal kunne innvilge "forlovelsesvisum" etter utkastets § 11, og heller til at muligheten til oppholdstillatelse etter § 59 er tilstrekkelig.

Politidirektoratet er enig i at tillatelse til familieinnvandring skal kunne nektes dersom slik tillatelse vil være i strid med forutsetningen for at referansepersonen i sin tid fikk tillatelse (utkastet § 62 første ledd).

Vi støtter også utvalgets forslag om at retten til videre opphold i Norge ved samlivsbrudd på grunn av mishandling bør lovfestes, jf § 64 første ledd, og at regelen må være kjønnsnøytral. For å unngå misbruk av regelen, er vi imidlertid enig med politimesteren i Oslo i at det bør kreves at mishandlingen må *særnsynliggjøres*. Det er også grunn til å stille spørsmål ved om det er hensiktsmessig å gi utlendingen et ubetinget *krav* på opphold uavhengig av den reelle tilknytningen til Norge. Det er etter vår mening tiltrekkelig med en mer skjønnsmessig regel, men hovedregelen kan gjerne være at gjenlevende skal få opphold. I de tilfellene det er gjenlevende som har forårsaket referansepersonene død, vil det på den annen side ofte være liten grunn til at vedkommende skal ha et ubetinget krav på opphold. Dersom vedkommende straffes for drap e.l., vil han/hun riktignok kunne utvises, men det kan være en unødvendig tungvint prosess. Det er heller ikke åpenbart at vedkommende bør

få bli i Norge på grunnlag av § 64 første ledd dersom det er sannsynlig at vedkommende er drapsmann, men ikke tilstrekkelig til domfellelse.

6. Innvandring på annet grunnlag (kap 9)

Når det gjelder de foreslåtte bestemmelsene i utkastet §§ 23, 34 og 36 viser vi til uttalelse I fra politimesteren i Oslo. Sett fra politiets side er det ønskelig at bestemmelsene gir noe klarere signaler enn slik de er utformet i forslaget.

Det er liten tvil om at det er nødvendig med en skjønnsmessig bestemmelse om opphold av sterke rimelighetsgrunner (utkastet § 47), og det er positivt at den foreslåtte bestemmelsen gir noe mer utfyllende kriterier for skjønnsutøvelsen enn det som er tilfellet i dag. Politidirektoratet vil også understreke at hensynet til å unngå innvandring av kriminelle eller andre som utgjør en samfunnsfare må være et relevant og tungtveiende moment i vurderingen av om oppholdstillatelse skal innvilges på dette grunnlaget. Det er ønskelig at dette fremkommer på en måte som ikke levner tvil om at dette skal hensyntas.

7. Permanent oppholdstillatelse (kap 10)

Utvalgets flertall går inn for å videreføre dagens ordning med en hovedregel om krav til tre års botid før permanent oppholdstillatelse kan innvilges. For å minimalisere den administrative ressursbruken, foreslås det også at det i familiegjenforeningstilfellene enten gis førstegangstillatelse på et år og fornyelse på to eller at førstegangstillatelsen gjelder for tre år. For familieetableringssakene foreslås det imidlertid at praksisen med ett-årige tillatelser og fornyelser videreføres. Mindretallet går inn for å heve botidskravet til fem år.

Politidirektoratet mener – i likhet med de av politimestrene som har uttalt seg om dette - at kravet bør være fem års botid. Vi antar blant annet at et botidskrav på fem år vil kunne ha en viss betydning i forhold til å motvirke innvandring via pro forma ekteskap. Et av hensynene som tilsier tre års botid, nemlig hensynet til at mishandlede kvinner må slippe å "holde ut" i ekteskapet i mer enn tre år før de kan få selvstendig tillatelse, anses tilstrekkelig ivaretatt gjennom reglene om opphold p g a mishandling, utkastet § 64 annet ledd.

Det er foreslått en hjemmel for å gi bestemmelser om beregning av tilleggstid der det "foreligger forhold som kan gi grunnlag for utvisning". Vi antar at det er meningen at det skal være tilstrekkelig med mistanke om at det foreligger slike forhold. Vi er for øvrig enige med politimesteren i Oslo (uttalelse II s 13) i at det av informasjonshensyn kan være hensiktsmessig at det fremgår noe mer i loven enn det nå er lagt opp til.

Vi nevner også at politimesteren i Oslo anbefaler at det vurderes om EØS-tillatelser skal gi rett til permanent oppholdstillatelse.

8. Kontroll med inn- og utreise. Utlendingskontroll (kap 11)

Definisjonen i § 6 bokstavene b og c bør etter Politidirektoratets mening i større grad knyttes opp mot definisjonen i Schengenkonvensjonen artikkel 1. Definisjonen av ytre Schengen grense må blant annet ta høyde for at innreise kan skje fra åpent hav (eks ved at

mannskap på kontrollpliktige skip osv flys inn/ut med helikopter mens skipet befinner seg på fritt hav).

Når det gjelder bokstav a, bemerker vi for ordens skyld at Sveits trolig vil ha ratifisert avtalen før utlendingsloven vedtas.

Visum

Politidirektoratet er enig med utvalget i at det er behov for en opprydning i regelverket om visum, og ser positivt på at regelverket i større grad enn pr. i dag utformes i tråd med systematikken i Schengenkonvensjonen.

Ved den endelige utformingen av bestemmelsene er det viktig at det pågående arbeid i EU/Schengen og konsekvensene av dette, ivaretas. Blant annet er det besluttet å opprette et eget visumregister - VIS - som NORVIS vil bli en del av. Systemet skal brukes av utstedende visummyndighet, men det er foreløpig noe uklart hva som skal registreres. Fra politiets side er det ønskelig at samtlige dokumenter og vurderinger som legges til grunn for avgjørelsen om visum skal fremgå. Grensekontrollmyndighetene skal ha tilgang til systemet, og dermed vil de opplysningene som vektlegges ved visumsøknaden også være tilgjengelig i elektronisk form på grensekontrollstedet.

Politidirektoratet er for øvrig enig med politimesteren i Romerike i at de grunnleggende vilkårene for å få visum bør fremgå direkte av lovteksten. I utkastet til § 9 første ledd er det vist til Schengenkonvensjonen artikkel 5, men det vil være vesentlig mer brukervennlig dersom de der nevnte vilkårene fremgår direkte av lovteksten.

Et av vilkårene for å få visum er at søkeren har tilstrekkelige midler til livsopphold under oppholdet og til tilbakereise/reise til tredjeland, jf Schengenkonvensjonen art 5 bokstav c. Etter gjeldende regler kan vilkåret anses innfridd ved at en person i Norge stiller garanti, utlendingsforskriften § 106 første ledd nr. 3. Utvalget konkluderer med at garantiordningen ikke fungerer etter sin hensikt, og viser i den sammenheng til at et krav om forsikring for utgifter i forbindelse med sykdom er mer hensiktsmessig (jf Rådsbeslutning 2004/17/EF og utlendingsforskriften § 106 annet ledd). Vi har visse problemer med å se at en slik forsikringsordning skal kunne erstatte den generelle ordningen med garanti for utgifter uavhengig av sykdom, og finner det uklart om utvalget går inn for å fjerne ordningen med garantimulighet generelt.

Spørsmål om og problemer med garantiordningen gjelder forøvrig både visumpliktige og visumfrie utlendinger, og vi viser her til uttalelse fra politimesteren i Romerike (side 4, pkt III), som er dekkende også for Politidirektoratets syn. Forsikring som vilkår for å få visum løser uansett ikke problemet i forhold til visumfrie utlendinger.

Politidirektoratet har for øvrig ikke sterke innvendinger mot at vilkåret om forsikring for utgifter knyttet til sykdom fremkommer i forskrift, men savner en begrunnelse for hvorfor det etter utvalgets mening ikke er "hensiktsmessig" å ta det inn i loven. Av informasjonshensyn vil det unektelig være nyttig at et slikt vilkår nevnes i lovteksten - f. eks i femte ledd som eksemplifisering av hva forskriften kan inneholde.

I utkastet til § 11 fremgår det at visum for innreise med sikte på langtidsopphold, kun gjelder for "opphold i Norge". Vi er enige med politimesteren i Romerike i at det med

fordel kan presiseres at visumet også (med noen unntak) gir rett til å reise til Norge gjennom de øvrige konvensjonsparters territorium, jf Schengenavtalen art 18.

Når det gjelder forslaget om at visum skal kunne nektes dersom det er fare for at søker og/eller medfølgende barn vil bli utsatt for mishandling eller utnyttelse, viser vi til høringsuttalelse 1. april 2005.

Imm- og utreisekontroll (pkt 11.3)

Politimesteren i Oslo foreslår at det skal innføres en generell meldeplikt for alle som har til hensikt å være i Norge i mer enn tre måneder – også de som passerer indre Schengengrense. Politidirektoratet har forståelse for ønsket om å ha størst mulig kontroll med hvem som til enhver tid befinner seg i Norge, men mener samtidig at en slik ordning vil innebære en unødvendig stor arbeidsbelastning for politiet.

Det er positivt at det foreslås innført en bestemmelse om gjennomføring av grensekontroll, utkastet § 15. Det bør imidlertid vurderes å ta inn en presisering av at kontrollen også har til hensikt å avdekke forhold som kan føre til bortvisning etter § 17.

Det vil kunne oppstå behov for å tilpasse regelverket i tråd med regelendringer i Schengensamarbeidet, og ved å gi en generell forskriftshjemmel som foreslått vil dette kunne gjøres på en relativt enkel måte.

Utvalget nevner Schengensamarbeidets "felleshåndbok" for grensekontroll. Denne er under revisjon, og et hovedpoeng er at den ikke lenger bare skal være en kontrollhåndbok, men også inneholde regelverk som har til hensikt å ivareta de reisende og deres rettigheter (i første rekke reisende som har fellesskapsrettigheter – dvs EU/EØS-borgere og deres familier). Fra politiets side er det viktig at felleshåndboken hensyntas når nytt regelverk skal utformes her i landet.

Politimesteren i Romerike påpeker at rekkevidden av bestemmelsen i § 15 annet ledd er noe uklar, blant annet når det gjelder muligheten til å foreta visitasjon eller liknende for å fastslå identiteten. Politidirektoratet er enig i at det bør presiseres om relativt lite inngripende tiltak kan anses hjemlet i § 15 annet ledd, eller om man må gå via § 110. Det kan også være et spørsmål om ikke kontrolltiltak som kan oppleves som inngripende bør nevnes eksplisitt i lovteksten. Det kan f. eks gjøres ved at visse typer kontroll nevnes som eksempler.

Politidirektoratet ser positivt på at det gis en klar hjemmel til å kontrollere kjøretøy, fartøy og luftfartøy, § 15 tredje ledd. Politimesteren i Rogaland påpeker behovet for en presisering av at også containere og frittstående tilhengere er en del av et "kjøretøy" og dermed skal kunne undersøkes etter bestemmelsen.

Politimesteren i Oslo (II s 9) understreker behovet for plikt til å melde endring i bopel også etter at det er gitt avslag. Bestemmelsen i § 18 annet ledd bør utformes slik at det ikke etterlates tvil om atplikten til å melde endring i bopel gjelder inntil vedkommende har reist ut av landet.

Sett fra politiets side vil det innebære en forbedring dersom det stilles krav om at flyselskaper skal sende passasjerlister elektronisk, jf. hjemmel i § 19. I denne forbindelse viser vi til EU-direktiv 2004/82/EC av 29. april 2004 om formidling av passasjerdata, der en slik ordning er nedfelt i art. 6.

Arnen grensekontroll (pkt 11.4)

Vi er enige med utvalget i at det er hensiktsmessig at tollvesenet - også ut over det som følger av tollkontrollen - gis myndighet til å bistå politiet i kontroll med utlendingers inn- og utreise, og at de i den sammenheng kan undersøke person, bagasje og kjøretøy på samme måte som politiet. Politimesteren i Romerike understreker at det er et praktisk behov for slik bistand.

Vi registrerer at lovteksten er skrevet etter mønster av den svenske loven, men stiller et lite spørsmålstegn ved om begrepet "bistå" er hensiktsmessig. Dette kan muligens forstås slik at politiet må være tilstede i området for at tolltjenestemannen skal kunne utføre kontrollen.

Det gis for øvrig hjemmel for nærmere regulering i forskrift, og det er etter direktoratets mening hensiktsmessig at Justisdepartementet eller Politidirektoratet gir eventuelle forskriftsbestemmelser. I forskriften bør det bl a fremgå at tollvesenet skal overlate utførelsen av (videre) kontroll til politiet så snart politiet har anledning til å overta.

I denne sammenheng nevner vi også at det ved Schengen-evalueringen høsten 2000 og våren 2001 ble rettet spesiell oppmerksomhet mot at tollkontrollen på indre grenser ikke i realiteten innebærer en fordekt grensekontroll.

Indre utlendingskontroll - utkastet § 20 (pkt 11.5)

I Norge befinner det seg til enhver tid en rekke personer som ikke har lovlig opphold i landet. Til illustrasjon kan nevnes at det trolig er ca 13.000 personer som har forsvunnet fra mottak de siste tre årene, uten at man vet hvor de er. Dette er naturlig nok et utlendingspolitisk og utledningsforvaltningsmessig problem, men er også et problem i forhold til å hindre/avdekke alvorlige kriminelle handlinger. Det er derfor viktig at myndighetene har egnede midler til å avsløre personer med ulovlig opphold. I denne sammenheng kan vi også gjøre oppmerksom på at det trolig er ca 13.000 personer som har forsvunnet fra mottak de siste tre årene, uten at man vet hvor de er blitt av.

Pr. i dag er ikke politiets adgang til å foreta kontroll av utledninger (eller nordmenns) identitet lovfestet. Utlendingsloven § 44 bestemmer riktignok at utlendinger plikter til å legitimere seg, men politiets kontrolladgang er basert på ulovfestet sedvane. Politidirektoratet har i rundskriv 01/021 gitt nærmere retningslinjer om denne kontrollen.

Utvalget foreslår at politiets rett til å foreta utlendingskontroll lovfestes i ny utlendingslov. Politidirektoratet er enige i dette, og forutsetter at bestemmelsen er ment å komme i tillegg til de ulovfestede hjemlene politiet har for identifikasjonskontroll generelt (og som blant annet er forutsatt i strl § 333). Vi har imidlertid visse innvendinger mot bestemmelsen slik den er foreslått.

Utkastet til første ledd innebærer at politiet kan kreve at en person legitimerer seg dersom det antas at vedkommende er utlending og omstendighetene gir grunn til slik kontroll. Bestemmelsen er i tråd med direktoratets rundskriv, og er etter vår mening dekkende for det behov politiet har.

Første ledd inneholder i tillegg en forskriftshjemmel, men vi kan ikke se at utvalget har redegjort for hva som kan tenkes regulert i en forskrift. Vi antar uansett at en regulering ut over det som fremgår av loven kan gjøres i rundskriv fra Politidirektoratet. Eventuell forskrift bør gis av Justisdepartementet/Politidirektoratet.

Annet ledd er utformet etter mønster av politiloven § 7a fjerde ledd om visitasjon etter våpen, og legger tilsynelatende opp til at det skal treffes en beslutning i hvert enkelt kontrolltilfelle (eventuelt for et gitt tidsrom på et nærmere angitt sted). Politidirektoratet er i likhet med de fleste av de underliggende etater som har uttalt seg om dette - av den oppfatning at bestemmelsen i så fall vil innebære meget uheldige begrensninger i politiets muligheter for å foreta kontroll. I praksis vil det ofte være uhensiktsmessig - og til dels vanskelig - å innhente politimesterens beslutning når polititjenestemenn er i en situasjon der det vil være ønskelig å gjennomføre identitetskontroll av en konkret person.

En utlendingskontroll som innebærer en plikt til å identifisere seg, er etter direktoratets mening vesentlig mindre inngripende enn en fysisk visitasjon etter våpen. I utredningen (side 287) er det fremhevet at det er ulikt krav til hjemmel for forvaltningsmessig kontroll (som utlendingskontroll er) og polisiær kontroll (som visitasjon er). Behovet for notoritet og kontroll er ikke like stort ved utlendingskontroll som ved visitasjon etter våpen. Heller ikke forholdet til EMK artikkel 8 bør skape problemer i denne sammenheng. De begrensningene som ligger i første ledd - kombinert med muligheten til å inngi klage på politiet - bør være tilstrekkelige til å forebygge misbruk fra politiets side. Vi kan opplyse at det pr. i dag er få klager på politiets utøvelse av tilsvarende kontroller.

Når det gjelder større planlagte aksjoner, er et imidlertid naturlig at politimesteren eller noen han bemyndiger treffer en beslutning. Dette vil imidlertid være normal praksis også uten en bestemmelse som den i § 20 annet ledd.

Vi oppfordrer på denne bakgrunn til at bestemmelsen i annet ledd fjernes.

I spesialmotivene (s 383) presiserer for øvrig uvalget at bestemmelsen i annet ledd ikke skal "være til hinder for at utlendingskontroll skal kunne foretas" i tilfeller der en polisiær kontroll gir foranledning til en nærmere kontroll av vedkommendes identitet. Vi er selvsagt helt enige i dette, men for å unngå misforståelser, bør det - dersom annet ledd skal bestå - fremgå av bestemmelsen.

Transportøransvar

Transportøren har pr. i dag ansvar for å uttransportere utlendinger som bortvises, jf utlendingsforskriften § 158. Utvalget foreslår at transportøransvaret skal inntre også ved utvisning som nevnt i § 102 annet ledd. Politidirektoratet støtter dette forslaget. Vi antar for øvrig at leddhenvisningen i femte ledd skal være "første til fjerde ledd".

I sjette ledd gjøres det unntak fra transportøransvaret etter "tredje til femte ledd" der innreise skjer over indre Schengen grense. Det kan da tilsynelatende se ut som transportøransvaret inntre ved bortvisning etter annet ledd også der reisen har skjedd over indre Schengen grense. Det er i så fall det motsatte av det som er bestemt i någjeldende forskrift § 158, uten at vi kan se at det er kommentert.

Politidirektoratet ser det som ønskelig at krav mot transportøren får status som tvangsgrunnlag for utlegg - på samme måte som krav mot utledningen selv. Dette vil blant annet sikre at krav overfor NUF-registrerte flyselskap kan tvangsfullbyrdes i Norge.

9 Bortvisning (kap. 12, pkt 12.2)

Innledningsvis vil vi påpeke at lovgivningsstrukturen i forslaget hva gjelder bortvisning kan være noe forvirrende. Den sentrale bestemmelse om bortvisning er plassert i kap. 2 "Kontroll med inn – og utreise" (§ 17), mens det i tillegg er et eget kap. 10 med tittel "Bortvisning og utvisning". Det vil muligens være mer oversiktlig dersom alle bestemmelsene som gjelder bortvisning plasseres sammen i kap 10.

Politidirektoratet er enig at det bør være utvisning og ikke bortvisning som er aktuell reaksjon overfor utlendinger med oppholdstillatelse i Norge og for nordiske borgere som er bosatt i riket. Trolig har disse gruppene heller ikke tidligere i stor grad blitt gjenstand for bortvisning.

Nærmere om visse bortvisningsgrunner

Vi er enig i at også *uoppgjorte bøter* skal gi adgang til bortvisning, og at dette utrykkelig fremgår i loven. Det samme gjelder for *uoppgjort gebyr* etter den foreslåtte gebyrordningen. Bestemmelsen vil forhåpentligvis ha en preventiv effekt samtidig som en andel uoppgjorte bøter og gebyrer kan innfordres. I denne sammenheng er det ønskelig at departementet søker å klargjøre hvilken betydning det skal ha at pengekravet eventuelt er foreldet på det tidspunkt utlendingen ønsker gjeninnreise til Norge.

Når det gjelder bestemmelsen om *manglende økonomiske midler* (§ 17 første ledd bokstav f), er vi enige med politimesteren i Oslo i at lovteksten bør ta høyde for at utlendingen må ha midler også til opphold i øvrige Schengenland han/hun skulle ha planer om å besøke (uttalelse II side 6).

Politimestrene i Oslo og Rogaland tar til orde for at *prostitusjon* bør være egen bortvisningsgrunn. Førstnevnte ønsker også at *tigging* skal være bortvisningsgrunn. Politidirektoratet er imidlertid av den oppfatning at de bortvisningsgrunnene som allerede ligger i utvalgets forslag er tilstrekkelige. Utenlandske tiggere ogprostituerte vil i stor grad kunne bortvises med hjemmel i disse, og det er etter Politidirektoratets mening ikke ønskelig å utvide hjemlene i den retning de nevnte politimestrene ønsker. Tematikken har blant annet en side til bekjempelse av organisert kriminalitet med internasjonale forgreninger. Vi viser for øvrig til vedlagte brev av 17. juni 2005 fra Politidirektoratet til Oslo politidistrikt, som er svar på den henvendelse som er nevnt i uttalelse II side 7 (pkt 3.4.2.3).

Utvalget foreslår at den nåværende bestemmelsen om at bortvisning kan foretas dersom *vedkommende allerede er utvist fra riket med fortsatt gjeldende innreiseforbud* ikke skal videreføres. Det vises til at bestemmelsen er overflødig fordi utlendingen uansett kan nektes innreise ved grensen eller - dersom han allerede har kommet inn i riket - kan beordres til å forlate Norge på bakgrunn av det tidligere vedtaket. Politidirektoratet er ikke uten videre enig i at disse mulighetene er tilstrekkelige. Med mindre det sikres notoritet – helst ved registrering i DUF - vil man blant annet ikke ha oversikt over det antall ganger vedkommende har overtrådt utlendingslovens bestemmelser. Overfor en som gjentatt foretar ulovlige innreiser, med påfølgende bortvisninger, vil det kunne treffes et nytt vedtak om utvisning med nytt innreiseforbud jf. forslagens § 77 bokstav a. Det vil bli vanskelig å benytte denne muligheten dersom påleggene ikke registreres i DUF. Også straff etter strl § 118 første ledd vil være mer aktuelt der overtredelse av innreiseforbud skjer flere ganger. Vi viser for øvrig til uttalelse II fra politimesteren i Oslo (sidene 6 – 7) hvor det blant annet redegjøres for

problemer knyttet til at utviste utlendinger får visum. Det påpekes også at forslaget ikke er helt logisk i forhold til at registrering i SIS skal være bortvisningsgrunn.

Dersom det fastholdes at utvisningsvedtak ikke skal være bortvisningsgrunn, er det i alle fall ønskelig at det presiseres at det kan benyttes tvangsmidler frem til utreise også overfor disse personene.

Politimesteren i Oslo (II side 8 - 9) påpeker ellers at reglene om bortvisning av utlendinger som omfattes av EØS-avtalen eller EFTA-konvensjonen fremstår som noe uklare og uhensiktsmessige. Det er et åpenbart behov for å kunne bortvise personer når det er snakk om alvorlig trussel mot den offentlige orden eller sikkerhet (uten at de spesifiserte utvisningsgrunnene i § 77 er oppfylt og det dermed kan bortvises etter § 17 annet ledd bokstav c). For tredjelands borgere antar vi at bortvisning i de nevnte tilfellene normalt vil kunne skje etter § 17 første ledd bokstav g.

Nærmere om vedtakskompetanse og forenklet saksbehandling

De kompetansebestemmelsene som er foreslått i §§ 17 og 76 er mer oversiktlige enn de som gjelder pr. i dag. De innebærer dessuten en hensiktsmessig utvidelse av hvilke grunnlag politiet kan bortvise på og en fornuftig ordning med at polititjenestemenn kan treffe visse vedtak.

For det første foreslås det at kurante bortvisninger ved grensen - etter § 17 første ledd bokstavene a, b og c - skal kunne foretas av tjenestemenn i politiet. Pr. i dag treffes slike bortvisningsvedtak av jurister i politiet. Det er videre foreslått at bestemmelsene i forvaltningsloven (fvl) kap V og VI ikke skal få anvendelse. De aktuelle bortvisningstilfellene har gjennomgående et enkelt faktum og det er få betenkeligheter knyttet til en slik forenklet saksbehandling. Vi antar at ordningen vil medføre en raskere saksbehandling.

Når det gjelder øvrige avgjørelser om bortvisning, skal de - med unntak som følger av § 17 sjette ledd og § 76 annet ledd - treffes av politimesteren eller den han bemyndiger. Utvalget legger til grunn at sistnevnte må være jurist i politiet (dog ikke nødvendig med påtalekompetanse), og Politidirektoratet er enige i dette.

Politimesteren i Vestfold foreslår at polititjenestemenn også skal kunne bortvise etter § 17 første ledd bokstav f (manglende midler til opphold/ reise) fordi "vilkårene som vil kunne foranledige slike beslutninger er objektive og lett konstaterbare".

Politimesteren i Oslo (II s 5) påpeker at § 76 annet ledd siste punktum innebærer en endring i forhold til någjeldende ordning ved at politiet ikke lenger skal kunne bortvise etter at utlendingen har vært i Norge i tre måneder. Etter utlendingsforskriften § 118 siste ledd siste punktum kan politiet treffe kurante vedtak i inntil seks måneder etter innreise, en mulighet som i følge politimesteren i Oslo anses svært praktisk viktig. Det er uklart om nevnte endringen er tilsiktet, og vi ber om at departementet ser nærmere på spørsmålet.

Vi er videre enige med politimesteren i Oslo når han påpeker at ordlyden i § 76 annet ledd skaper en viss tvil med hensyn til hva som er skjæringstidspunkt for politiets "tidsmessige kompetanse" - må vedtak være fattet innen tre måneder eller er det tilstrekkelig at bortvisningssak er reist innen dette?

Det bør for øvrig vurderes å gi en hjemmel for at UDI kan delegere ytterligere vedtakskompetanse til politiet. Vi viser blant annet til uttalelse II fra politimesteren i Oslo (side 5) om nåværende praksis for vedtak om bortvisning av hensyn til offentlig orden og sikkerhet.

Vi nevner til slutt at politimesteren i Telemark har påpekt visse uklarheter omkring vedtak etter § 17 første ledd bokstav h.

10 Utvisning (kap 12, pkt 12.3)

Politidirektoratet slutter seg til utvalget hva gjelder vurderingen av utvisning som en forvaltningsmessig reaksjon og ikke en straffereaksjon. Videre er vi enige i den vurdering som er gjort med hensyn til hvor kompetansen til å fatte vedtak om utvisning bør ligge, og at dette fortsatt bør være et administrativt vedtak med mulig etterfølgende domstolskontroll.

Direktoratet mener i likhet med utvalget at utvisningsadgangen ved ilagt straff fortsatt bør knyttes opp til strafferammen og ikke den individuelle straffeutmåling. Den konkrete straffutmålingen gir imidlertid uttrykk for handlingens straffverdighet, og vil ha betydning for forholdsmessighetsvurderingen.

Når det gjelder grunnvilkårene for utvisning i § 77, viser vi til uttalelse II fra politimesteren i Oslo (sidene 14 – 15). Her påpekes flere forhold det er grunn til å ta i betraktning.

Vi viser også til uttalelsen fra sjefen for Nye Kripos, hvor det blant annet argumenteres for at terskelen for å utvise utlendinger som begår alvorlige kriminelle handlinger ikke bør være høyere enn for dem som innebærer en trussel mot ”grunnleggende nasjonale interesser”.

Politimesteren i Oslo er ikke enig i at det bør gis slike begrensninger i muligheten til å utvise personer med midlertidig oppholdstillatelse som følger av utkast til § 78. Den økende tilknytningen til Norge som oppnås gjennom botiden kan i stedet hensyntas i forholdsmessighetsvurderingen etter § 81. Det er særlig vist til behovet for å kunne utvise personer knyttet til tyveri/naskeribander uten å være avhengig av hvordan sakene er håndtert rent påtalemessig. Politidirektoratet har forståelse for nevnte behov, men har likevel ikke vesentlige innvendinger mot bestemmelsen, som viderefører någjeldende rettstilstand. Problemene knyttet til tyveri/naskeribander vil i noen grad kunne løses ved bedre samordning av etterforskningen i slike saker.

I forhold til utlendinger med permanent oppholdstillatelse, vil § 79 første ledd bokstav b) være den praktisk viktigste utvisningsgrunnen. Politimesteren i Oslo (II s 16 – 17) påpeker at ordlyden åpner for visse uklarheter omkring fristberegningene, men vi antar at bestemmelsen må forstås slik den tilsvarende bestemmelsen i någjeldende § 30 er forstått. For ordens skyld kan det dog være greit at forarbeidene sier noe om fristberegningen.

Direktoratet støtter utvalgets forslag om og begrunnelse for at det må være innvilget permanent oppholdstillatelse for at det utvidet utvisningsvern skal inntre.

Vi gjør videre oppmerksom på at politimesteren i Oslo (II s 17) påpeker visse uklarheter når det gjelder begrensningene i § 80 for utlendinger som er omfattet av EØS-avtalen eller EFTA-konvensjonen.

Når det gjelder barn født i Norge, opprettholdes det absolutte utvisningsvernet for disse jf. forslaget § 81 nr. 2. Utvalget har imidlertid ikke søkt å avklare hva det innebærer at vedkommende uavbrutt må ha hatt fast bopel her – noe som har vært uklart etter den tilsvarende bestemmelsen i någjeldende § 30 første ledd. Det er dermed uklart hvor langt et utenlandsopphold må være før utlendingen vil ha tapt sin rett til utvisningsvern. Etter direktoratets mening bør bestemmelsen tolkes strengt idet denne sidestiller utenlandske borgere med norske borgere ved at det gies fullstendig utvisningsvern. Det bør sees hen til øvrige bestemmelsen i lovverket som definerer hva som regnes for å være bosatt i Norge, herunder folketrygdloven § 2-1, 2. og 4. ledd og folkeregisterloven § 8, 1. ledd. Se nærmere Bunæs/Kvigne/Vandvik, Utlendingsrett s. 329.

Politidirektoratet støtter utvalgets forslag om at minimumstiden for et utvisningsvedtak skal være to år.

Det er for øvrig uklart for oss hvorfor ikke utvisningsvedtak etter § 77 første ledd bokstavene e og f skal registreres i SIS, se utkast til endring i SIS-loven § 7 nr. 2. Vi er klar over at heller ikke vedtak etter någjeldende § 29 første ledd bokstav e (overtredelse av strl §§ 147 a eller 147b) skal registreres etter SIS-loven § 7 slik den lyder i dag, men dette kan bero på en inkurie, se Bunæs/Kvigne/Vandvik side 347. Bestemmelsen i utkastet § 77 første ledd bokstav f tilsvarer for øvrig någjeldende § 29 første ledd bokstav d, som skal registreres etter SIS-loven § 7 første ledd nr. 2. Det bør også avklares om opplysninger om utvisning etter § 79 skal registreres. Utvisning av personer med midlertidig oppholdstillatelse skjer etter § 77 jf § 78, og antas dekket av det aktuelle endringsforslag.

11. Saksbehandling – forvaltningsmessige begreper og prinsipper (pkt 13.1)

Partsbegrepet

Vi forstår henvisningen til lovavdelingens uttalelse slik at utvalget legger til grunn at det bare er søker som er "part" i forvaltningsmessig forstand, men at også andre (eks referanseperson) kan ha rettslig klageinteresse. Vi er enige i denne betraktningen, og anser det ikke ønskelig å lovfeste at flere personer skal anses som parter. Det er imidlertid ikke åpenbart at referansepersonen eller andre bør ha rettslig klageinteresse, og dermed få innsyn i saksdokumentene i en klageomgang. Satt på spissen kan man også risikere å få endret et vedtak søkeren i og for seg er fornøyd med. Det kan derfor være aktuelt å presisere/lovfeste at det kun er søker som har rettslig klageinteresse. Problemer med å ivareta egne interesser fra utlandet, kan løses ved at søker gir en herboende person fullmakt til å representere seg.

Søkers plikt og mulighet til å opphøse saken

Vi støtter forslaget om å lovfeste søkers plikt til å møte og å bidra til å opplyse saken, jf § 93. Flere av politimestrene understreker dessuten at det er ønskelig at også referansepersoner har en slik plikt. Gjennom § 66 fjerde ledd vil riktignok en del referansepersoner i familieinnvandringsaker ha plikt til å møte til intervju, men det er også et behov for å kunne pålegge andre å møte. Den kan også være aktuelt å innkalle referansepersoner som har vært til intervju etter § 66 fjerde ledd en gang til.

Det kan for øvrig oppstå behov for å innhente opplysninger - og anvende tvangsmidler - etter at "utlendingen" er blitt norsk statsborger, og departementet bes vurdere hvordan dette bør løses, se uttalelse fra politimesteren i Oslo (II s 19).

Politimesteren i Oslo (I s 19) påpeker også at det pr i dag er uklart hvilke regler som gjelder for tolk i andre saker enn asylsakene. Utkastet til § 90 regulerer spørsmålet om tolk i asylsakene, men det er ikke upraktisk at søker og/eller referanseperson i familieinnvandringssakene ikke forstår eller kan gjøre seg forstått på norsk. Dersom det er meningen at disse må besørge og bekoste egen tolk, bør det fremgå av regelverket.

Om tvangsmidler, se nedenfor.

Søkerens rett til å bli forelagt saksopplysninger

Politidirektoratet er enig i forslaget om å gjøre unntak fra søkerens rett til å bli forelagt saksopplysninger i visse type saker så lenge vedkommende befinner seg i utlandet. Vi legger som utvalget til grunn at det i praksis allerede er begrenset i hvilken utstrekning forvaltningslovens § 17 etterleveres når søkeren befinner seg utlandet og at forslaget derfor ikke rent faktisk vil innebære noen større svekkelse av søkers posisjon. Videre vil søker alltid selv kunne kreve innsyn i saksdokumentene og ha mulighet til å fremsette sitt synspunkt i en eventuell klage dersom feil faktum er lagt til grunn.

Særlig om habilitet i utlendingsaker

Utvalget foreslår å fjerne den særlige habilitetsbestemmelsen i utlendingslovens § 35, og la de alminnelige reglene om habilitet etter forvaltningsloven få anvendelse. Dette betyr at en offentlig tjenestemann i normale tilfeller ikke er å anse som inhabil i utlendingsaker selv om han har handlet i sak om straffeforfølgning mot vedkommende. Politidirektoratet støtter dette forslaget. Bestemmelsen i § 35 er en særbestemmelse som ikke er i overensstemmelse med ordningen i andre lover, f. eks ordningen i vedtak etter våpenloven.

Begrunnelsesplikten i utlendingsaker

Politidirektoratet er enig i utvalgets vurdering av at det ikke er grunn til å fremme forslag om å gi spesielle regler om begrunnelse i ny utlendingslov. Forvaltningsloven § 24 tredje ledd jf. § 19 annet ledd bokstav b gir de nødvendige unntak fra begrunnelsesplikten i saker hvor det er behov for å holde tilbake visse opplysninger, for eksempel saker om antatte tvangsekteskap.

Tilbakekall av tillatelser

Utvalget har foreslått en ny regel om tilbakekall av visum, jf. § 13, og det er forutsatt at slikt tilbakekall kun er aktuelt frem til innreise har skjedd. Politimesteren i Oslo påpeker at man pr. i dag betrakter visum innvilget på grunnlag av vesentlig uriktige opplysninger som en nullitet, noe som gjør det enkelt å gjennomføre bortvisningsaker (uttalelse II s 4). Dersom det skal måtte treffes vedtak om tilbakekall av visumet før utlendingen kan bortvises, vil bortvisningsprosedyren ta lengre tid. Vi antar riktignok at mange av de som har gitt uriktige opplysninger kan bortvises ved grensekontrollen etter § 17. I forhold til dem som har gitt uriktige opplysninger om andre forhold enn de som omfattes av bortvisningsbestemmelsen, vil § 13 første ledd kunne innebære at praksis må endres. Politimesteren i Oslo har foreslått en alternativ lovtekst. I alle fall vil det være hensiktsmessig at tilbakekallsvedtak kan få virkning før det er endelig.

Taushetsplikten og utveksling av opplysninger

Politidirektoratet er tilfreds med forslaget om at offentlig myndighet etter anmodning fra utlendingsmyndighetene skal ha plikt til å gi opplysninger om utlendingers personlige forhold til bruk i sak etter loven uten hinder av taushetsplikt etter sosialtjenesteloven § 8-8

eller barnevernloven § 6-7, jf. forslaget § 94. Dette vil bidra til å sikre at de opplysninger som er nødvendige for å prøve vilkårene for en tillatelse fremkommer.

Politimesteren i Oslo (I s 20 og II s 19) påpeker at det er ønskelig at bestemmelsen omfatter flere offentlige myndigheter. Politidirektoratet vil understreke at det særlig er ønskelig å sikre muligheten for kommunikasjon av opplysninger fra helsearbeidere - ikke minst for å sikre et samarbeid omkring psykisk ustabile utlendinger for å unngå at de skader seg selv eller andre. Problemstillinger knyttet til dette temaet skal for øvrig tas opp i en nylig nedsatt samarbeidsgruppe med medlemmer fra Sosial- og helsedirektoratet og Politidirektoratet.

Når det gjelder kommunikasjon av opplysninger fra politiets politimessige gjøremål til politiets forvaltningsmessige gjøremål (eks. som del av i utlendingsforvaltningen), åpner straffeprosessloven § 61c første ledd nr. 3 og politiloven § 24 fjerde ledd nr. 1 for kommunikasjon av opplysninger.

Vi understreker at det selvsagt er viktig at muligheten til kommunikasjon av opplysninger fra politiets politimessige gjøremål til politiets forvaltningsmessige gjøremål (blant annet utlendingsforvaltningen), sikres også i forbindelse med vedtakelse av ny politiregisterlov. Temaet er behandlet i NOU 2003:21 (Kriminalitetsbekjempelse og personvern). Lovforslaget - som blant annet regulerer politiets taushetsplikt - omfatter ikke politiets forvaltningsmessige virksomhet, se utkastet til § 3 første ledd nr. 2. Det anbefales til gjengjeld at det i de spesiallovene som er aktuelle for politiets forvaltningsvirksomhet gis bestemmelser som sikrer den nødvendige informasjonsflyten, se side 363. I forslaget til § 21 er det riktignok tatt inn en generell sikkerhetsventil om at utlevering av opplysninger kan skje når det er "strengt nødvendig" for utførelsen av forvaltningsoppgavene. For å unngå tolkningstvill, er det likevel etter Politidirektoratets mening nødvendig å sikre et klart hjemmelsgrunnlag for kommunikasjon av opplysninger fra politiets politimessige gjøremål til politiets forvaltningsvirksomhet. Vi anbefaler derfor at en slik hjemmel tas inn en ny utlendingslov.

Når det gjelder kommunikasjon av opplysninger fra UDI til politiet til bruk i polisiære gjøremål, reguleres dette først og fremst av fvl § 13b første ledd nr. 6. Sjefen for Nye Kripos understreker blant annet at det, etter at UDI har overtatt asylintervjuene, er viktig at opplysninger fra asylintervjuer videreformidles til politiet for vurdering av om vedkommende kan mistenkes for "internasjonale forbrytelser" (folkemord, krigsforbrytelser og forbrytelser mot menneskeheten". I den grad det hersker uklarhet omkring hjemmelsgrunnlaget for å gi politiet relevante opplysninger, er det viktig at et slikt grunnlag klargjøres. Det bør også vurderes å innføre en klar informasjonsplikt.

12. Kompetansebestemmelser (pkt 13.2)

Politiet har ulike oppgaver etter utlendingsloven og -forskriften, dels som saksforberedende organ for UDI, dels med selvstendig avgjørelsesmyndighet. Politiet har også kontrolloppgaver knyttet til utlendingslovgivningen.

I utvalgets mandat var det forutsatt at utvalget skulle legg til grunn de organer som behandler utlendingssaker i dag, og ikke vurdere ansvarsfordelingen mellom departementet og øvrige organer når det gjelder kompetansen i enkeltsaker. Utvalget berører da også i svært liten grad ansvarsfordelingen mellom organene på utlendingsfeltet.

Vi finner likevel grunn til å nevne at det pågår diskusjoner knyttet til hva som ligger innenfor politiets kjerneoppgaver, jf Politirolleutvalgets arbeid samt UDI og Politidirektoratets prosjekt "Forholdet mellom politi og UDI i behandlingen av oppholdssaker". Vi nevner også UDIs og politidirektoratets fellesprosjekt "Arborg-DUF" som skal ferdigstilles medio 2005.

Etter vår oppfatning ligger politiets kontrolloppgaver etter utlendingsloven innenfor politiets kjerneoppgaver. Dette gjelder særlig inn- og utreise over ytre Schengengrense, jf § 23 og grensekontroll i henhold til Schengenkonvensjonens artikkel 2 nr. 2 ved indre Schengen-grense. Det samme gjelder bruk av tvangsmidler og iverksettelsen av vedtak.

Til gjengjeld er en rekke av de oppgaver som pr i dag ligger til politiet som del av utlendingsforvaltningen, temmelig perifere. Dette gjelder for eksempel ordningen med at politiet skal ta i mot og kontrollere søknader om arbeidstillatelse/opphold fra EØS-borgere. Denne kontrollen skal blant annet sikre at søknadene inneholder riktig tariff, noe politiet har små forutsetninger for å vurdere.

13. Informasjonsinnhenting. Tvangsmidler (pkt 13.3)

Utlendingsforvaltningen bruker betydelige ressurser på å innhente informasjon for å avklare søkerens identitet samt å avklare slektskap ved søknader om familiegjenforening. Likevel befinner det seg til enhver tid en rekke personer i Norge som man ikke vet hvem er. Det dreier seg både om personer som norske myndigheter er klar over at de ikke vet hvem er, men også personer som man tilsynelatende har klarlagt identiteten til, men identiteten er feil.

Politimesteren i Oslo redegjør for deler av problemet i uttalelse II (s 11 - 13). Han påpeker blant annet at det er grunn til å tro at den norske praksisen overfor utlendinger som mangler identifikasjonspapirer oppfattes som liberal, og foreslår at det innføres en regel om at søknad om oppholdstillatelse ikke kan innvilges før søker har dokumentert sin oppgitte identitet eller godtgjort at slik dokumentasjon ikke er mulig å fremskaffe. Politidirektoratet er noe skeptisk til en slik regel, blant annet fordi vi antar den vil medføre en økning i antall utlendinger med ulovlig opphold i Norge (og som man dermed har liten kontroll over).

Det er uansett viktig at regelverket legger forholdene så god som mulig til rette for en effektiv informasjonsinnhenting, samtidig som individenes krav på rettsvern må ivaretas.

Politidirektoratet er enig i at plikten til å oppgi rett identitet og til å bidra til avklaring av denne er nedfelt i loven (§ 93 annet ledd), selv om det muligens er overflødig rent juridisk. Regelen gir en signaleffekt, og danner et bakteppe for de øvrige bestemmelsene.

Den møte- og opplysningsplikten som gjelder for søkeren, § 93 første ledd, bør også gjelde for referansepersonen, se ovenfor.

Utvalget foreslår ellers å videreføre de ordningene for informasjonsinnhenting man har i dag, og at disse tas inn i loven. Noen realitetsendringer foreslås. Vi er i all hovedsak enig i utvalgets vurderinger og konklusjoner, og har følgende kommentarer;

Alderstesting

Utvalget foreslår at søkere skal kunne pålegges alderstesting i tilfeller det er tvil om hans eller hennes alder. Politidirektoratet er enig i at alderstesting bør kunne pålegges, selv om det hittil ikke synes å ha vært noe nevneverdig behov for slike pålegg. Utvalget har presisert at det er ytterst få som ikke tar imot tilbudet om å la seg aldersteste. Vi er også enige i at det ikke er grunn til å gi hjemmel for å gjennomføre testing med tvang.

DNA-testing

Muligheten for DNA-testing bør, som foreslått, fremgå av loven. Flere av de politimestrene som har uttalt seg, går inn for at DNA-testing - i likhet med alderstesting - skal kunne pålegges. Etter Politidirektoratets mening er det imidlertid avgjørende forskjeller mellom DNA-testing og alderstesting, som gjør av vi ikke går inn for at førstnevnte skal kunne pålegges. I motsetning til alderstesting, vil DNA-testing vil kunne avsløre at de biologiske familieforholdene ikke er som alle (eller de fleste) involverte har tatt for gitt. Pålegg om DNA-testing vil kunne legg et voldsomt press på eventuelle familiemedlemmer som er klar over dette.

Generelt om tvangsmidler

Det virker fornuftig å samle bestemmelsene om tvangsmidler samt å ta inn forholdsmessighetsprinsippet i utlendingsloven.

Någjeldende utlendingslov legger i hovedsak kompetansen til å beslutte tvangsmidler til "påtalemyndigheten". Beslutningene innebærer imidlertid ikke utøvelse av formell påtalemyndighet, og linjen går til Politidirektoratet og ikke Riksadvokaten. Dette vil fremgå klarere av loven dersom kompetansen gjennomgående legges til "politimesteren eller den han bemyndiger" i stedet for "påtalemyndigheten", og vi støtter den endrede begrepsbruken. Etter någjeldende lov er det i beste fall uklart om beslutning om tvangsmidler kan tas av politijurist uten formell påtalekompetanse, se Bunæs/Kvigne/Vandvik s 497. Vi er enige med utvalget i at den som skal kunne bemyndiges av politimesteren må være jurist, men ikke nødvendigvis jurist med påtalekompetanse. Det kan stilles spørsmål ved om denne begrensningen bør fremgå av lovteksten, men vi antar at det er tilstrekkelig at det fremgår klart av forarbeidene.

I en del av utvalgets forslag til bestemmelser om tvangsmidler er aktuelle regler i straffeprosessloven gitt anvendelse "så langt de passer". Sjefen for PU mener dette er uheldig, blant annet fordi det kan oppstå tvil om hvor langt de "passer". Reglene i straffeprosessloven er heller ikke alltid dekkende for behovet i utlendingssaker. Det kan dessuten oppstå kompetansespørsmål fordi tvangsmidler etter straffeprosessloven er undergitt påtalemessig styring, mens tvangsmidler etter utlendingsloven ikke er det. Politidirektoratet er enig i innvendingene, men har samtidig forståelse for at henvisningsteknikken kan være hensiktsmessig. Når det gjelder kompetansespørsmålet synes det likevel klart at henvisningene til straffeprosessloven ikke innebærer at kompetansen "flyttes over" i påtalesporet.

Foto og fingeravtrykk

Vi er tilfreds med at det foreslås gitt en klar hjemmel for å ta fingeravtrykk ved tvang, § 108 femte ledd. Etter vår mening er det ingen grunn til at ikke også fotografi skal kunne tas uten at utlendingen samtykker. Det er mulig utvalget ikke har ansett det nødvendig med en

lovhjemmel for "tvangsfotografering" (eller at § 108 første ledd er tilstrekkelig), men så lenge fingeravtrykk er særskilt nevnt, vil det uansett være klargjørende at også foto nevnes.

Utvalget forutsetter at spørsmålet om rettmessigheten av å ta fingeravtrykk skal kunne bringes inn for retten etter at avtrykket er tatt. Vi er enige, men ser det som en stor fordel dersom dette fremgår klart av lovteksten. Det samme gjelder eventuelt "tvangsfotografering".

Vi støtter også at det - slik som det pr. i dag er hva gjelder fingeravtrykk - gis hjemmel for å lagre fotografier elektronisk, og vi antar at det er meningen at fotografier og fingeravtrykk skal kunne lagres i samme register. Dette vil lette politiets arbeid. Vi er også tilfreds med videreføringen av at registeret kan brukes i forbindelse med etterforskning av straffbare forhold av en viss alvorlighetsgrad.

Undersøkelse av person, bolig, rom eller annet oppbevaringssted. Pålegg om utlevering av penger, id-papirer, billetter og øvrige reisedokumenter. Beslag (§§ 110 og 111)

Bestemmelsen i § 110 gjelder undersøkelse både i identifiserings- og saksopplysningsøyemed og for å finne penger/billetter til bruk i anledning utreise. Hjemmel for beslag finnes i § 111.

Bestemmelsene i §§ 110 og 111 innebærer en viss utvidelse i forhold til någjeldende bestemmelser. Blant annet gis det hjemmel for å foreta undersøkelse i den hensikt å finne penger og billetter, noe det ikke er hjemmel til i dag. Det gis også hjemmel for beslag av "annet materiale" i identifiseringshensikt samt i penger til å dekke utsendelseskostnader. I likhet med de underliggende etater som har utalt seg, støtter Politidirektoratet disse utvidelsene. Etter vår mening bør det imidlertid, slik også sjefen for PU er inne på, vurderes om det skal gis anledning til å foreta beslag i andre formuesgoder enn penger. Se hans uttalelse s. 10-11. Som han understreker, bør det også sikres en klar hjemmel til å foreta undersøkelse for å finne reisedokumenter og annet som kan gjøre politiet i stand til å føre utlendingen tilbake til hjemlandet, også i de tilfellene identiteten i og for seg ikke er usikker. Hjemmel for beslag av slike dokumenter finnes i § 111 annet ledd.

Sjefen for PU påpeker at begrepet "skjuler" i § 110 ikke uten videre er dekkende når det tilsynelatende er meningen å videreføre det tilsvarende vilkåret i någjeldende § 37 tredje ledd. Det anbefales at også alternativet "tilbakeholder" tas inn i lovteksten.

Utvalget foreslår at mistankekravet i § 110 skal være "skjellig grunn". Utvalget har vurdert om mistankekravet bør være lavere, men kommet til at det ikke er tilrådelig. Drøftelsen er imidlertid ikke særlig omfattende. Politimesteren i Oslo tar til orde for at mistankekravet bør være noe lavere, nemlig "grunn til å tro" (II s 25). Han viser til at det er et praktisk behov for å kunne foreta undersøkelser uten at det kravet til "skjellig grunn" anses oppfylt. Politidirektoratet ser at det kan være innvendinger mot at mistankekravet skal være lavere enn for ransaking etter straffeprosessloven, men mener samtidig at det kan forsvares å ha et lavere mistankekrav til undersøkelse, særlig for å avdekke identitet. Vi har imidlertid ikke sterke innvendinger mot at det någjeldende mistankekrav videreføres.

Både politimesteren i Oslo (II s 26) og sjefen for PU (s 10) etterlyser en mulighet for å foreta undersøkelse hos tredjemann. Så vidt vi kan skjønne er det behov for en slik hjemmel, og ber departementet ta dette i betraktning i det videre lovarbeidet.

Vi viser også til uttalelse II fra politimesteren i Oslo (s 25), hvor det stilles spørsmål ved om § 110 annet ledd er i overensstemmelse med GrL § 102.

For ordens skyld nevner vi at det i utredningen på side 348 er sagt at utlendingens mulighet til å beholde noe penger til dekning av nødvendige utgifter bør gis i forskrift. Vi kan imidlertid ikke se at det er foreslått gitt forskriftshjemmel i § 111.

Meldeplikt, plikt til bestemt oppholdssted (§ 112)

Paragraf 112 samler og viderefører i hovedsak någjeldende bestemmelser om meldeplikt og pålegg om bestemt oppholdssted. Politidirektoratet er tilfreds med den endringen som ligger i at to ukers-fristen som pr. i dag gjelder når formålet er å sikre effektivitet, fjernes. Den har vist seg å være for knapp i praksis.

Også i forhold til § 112 mener politimesteren i Oslo at mistankekravet bør senkes fra "skjellig grunn" til "grunn" (II s 27), jf. over om det som er sagt i forhold til § 110. Han ber også om at det kommer klart frem at det kan pålegges *både* meldeplikt og bestemt oppholdssted dersom det er behov for dette

Pågrepelse og fengsling (§ 113)

Det synes hensiktsmessig å samle hjemlene for pågrepelse/fengsling i identifikasjonsøyemed og effektiviseringsøyemed i samme bestemmelse, men det er grunn til å understreke at forholdsmessighetsvurderingen kan falle ulikt ut avhengig av hvilket formålet fengslingen skal ivareta.

Flere av de underliggende organene som har uttalt seg, er meget tilfreds med at seks ukers fristen for fengsling i effektiviseringsøyemed fjernes, og at det settes en felles hovedregel om max 12 ukers-frist, men med mulighet til ytterligere forlengelse dersom det foreligger "særlige grunner". Det er ønskelig at det presiseres i forarbeidene at forsinkelse som skyldes forhold politiet ikke har herredømme over, blant annet at det tar lang tid å få behandlet Dublin-saker og begjæringer om tilbaketakelse, kan innebære slike "særlige forhold".

Sjefen for PU (s 8-9) foreslår at det bør vurderes innført enklere prosedyrer i Dublin-sakene. Politimesteren i Oslo (II s28) foreslår at fengslingssaker etter utlendingsloven som hovedregel kan avgjøres ved kontorforretning.

Når det gjelder fremstillingsfristen, viser utvalget til et pågående arbeid i departementet og har derfor ikke funnet grunn til å foreta drøftelser av problemstillingen. Fengslingsfristen er pr. i dag fremdeles én dag, jf någjeldende § 37c tredje ledd, og vi antar at departementet fortsatt har spørsmålet til vurdering og blant annet vil ta i betraktning et notat fra Justisdepartementet av 7. juni 2005 til Kommunal- og regionaldepartementet vedrørende forholdet til EMK. Sjefen for PU understreker at det vil være praktisk med en fremstillingsfrist på tre dager.

Når det gjelder utkastet til § 114 om utlendingsinternat, gjør vi for ordens skyld oppmerksom på at spørsmål omkring den eksisterende ordningen (som foreslås videreført i § 114) for tiden er til løpende vurdering i Politidirektoratet.

14. Iverksetting av vedtak (pkt 13.4).

Iverksetting av vedtak (§ 101)

Forslaget viderefører i stor grad någjeldende §§ 39 - 41, men utvider noe asylsøkeres rett til å bli i landet.

Det bestemmes at visse vedtak kan "iverksettes før det er endelig", men vi antar at dette ikke er ment å innebære noen realitetsforskjell i forhold til någjeldende regler om at vedtak kan iverksettes "straks". Politimesteren i Oslo påpeker at det er en fordel at det fremgår klart av loven at vedtak kan iverksettes straks.

Politimesteren i Oslo påpeker også en praktisk problemstilling, nemlig at utlendingen påberoper seg (nye) grunnlag for beskyttelse etter at vedtak er truffet - i håp om å trenere iverksettelsen av det opprinnelige vedtaket. Det er noe uklart om myndighetene plikter å behandle denne søknaden/omgjøringsbegjæringen før det første vedtaket kan iverksettes, og det er ønskelig at dette avklares i det videre lovarbeidet. Se nærmere i uttalelse II s 20.

Politidirektoratet registrerer med tilfredshet at utvalget foreslår å gjøre det klart at beslutninger som gjelder iverksetting ikke skal regnes som enkeltvedtak, § 101 femte ledd siste punktum.

Vi viser ellers til uttalelse fra politimesteren i Oslo (II s 21 - 22) som påpeker problemer som oppstår i praksis, og som det er ønskelig at tas i betraktning i det videre lovarbeidet.

Utlendingers ansvar for utgifter (§ 102 første ledd)

Det er ikke foreslått vesentlige endringer når det gjelder utlendingens plikt til å dekke omkostninger ved utreise. Utlendingen plikter for det første å dekke utgiftene til egen reise. Han/hun plikter også å dekke utgifter til vakt hold der dette er "nødvendig fordi utlendingen ikke vil forlate riket frivillig".

Etter Politidirektoratets mening er det ikke åpenbart at utlendingen ikke også skal kunne pålegges å dekke utgiftene til vakt hold dersom han/hun i og for seg reiser frivillig, men det av andre grunner er nødvendig med vakt hold. Særlig gjelder dette der vakt hold er nødvendig på grunn av utlendingens egen opptreden/handlemåte, men problemstillingen er aktuell også der vakt hold er nødvendig utelukkende på grunn av konvensjonsforpliktelser, krav fra andre lands politimyndigheter eller vilkår fra transportselskaper. Det kan ikke kreves dekning i disse tilfellene med mindre lovtæksten endres, jf Høyesteretts kjæremålsutvalgs kjennelse i Rt 2004 side 1031.

I likhet med politimesteren på Romerike, mener vi det bør tas inn en bestemmelse tilsvarende någjeldende § 46 annet ledd om garantiansvar. Som utvalget er inne på, vil garantiansvar kunne gjøres gjeldende uten at det står eksplisitt i loven, men vi ser det som en stor fordel at det - slik som om dag - lovfestes at kravet mot garantisten er tvangsgrunnlag for utlegg.

15. Tiltak for å sikre den offentlige orden og rikets sikkerhet (pkt 13.5)

Direktoratet ser at begrepet "grunnleggende nasjonale interesser" med fordel kan erstatte begrepene "rikets sikkerhet" og "tvingende samfunnsmessige hensyn".

Når det gjelder å beskytte samfunnet og enkeltindivider mot at utlendinger begår kriminelle handlinger, er vi enige med utvalget i at det er naturlig at det først og fremst er reglene i straffeloven og straffeprosessloven som må anvendes. Utlendingslovens regler om bortvisning og utvisning vil imidlertid ha en viss betydning.

16. Visse øvrige regler av betydning for saksbehandlingen

Retts hjelp (pkt 13.6)

Utvalget viderefører i stor grad de reglene for fritt rettsråd som gjelder pr. i dag, med et viktig unntak:

Kravet på fritt rettsråd uten behovsprøving i saker om bortvisning foreslås fjernet. Vi er, i likhet med politimesteren i Oslo (II s 23), ikke uten videre enige i denne innskrenkningen, og viser til hans begrunnelse. Vi er også enige i at det ikke er noen selvfølge at det skal være krav på fritt rettsråd i saker om tilbakekall, men har ikke sterke innvendinger mot at bestemmelsen beholdes som foreslått.

Registrering av opplysninger (pkt 13.7)

Politidirektoratet er enig med utvalget i at det bør gis lovhjemmel for at utlendingsforvaltningen kan behandle sensitive opplysninger som de innhenter i forbindelse med behandling av sak etter loven, jf lovutkastet § 99.

Behandlingsgebyr (pkt 13.9)

Utvalget går ikke inn for å endre gjeldende regler om behandlingsgebyr og foreslår derfor å videreføre bestemmelsen som gir adgang til å kreve gebyr for behandling av søknader om enkelte typer tillatelser, jf lovutkastet § 100.

Politidirektoratet har ingen innsigelser mot at forskriftshjemmelen videreføres som foreslått. Når det gjelder den nærmere reguleringen, viser vi til vår evaluering av någjeldende ordning i brev 28.05.2004 til UDI (vedlagt).

17. Straff. Gebyrordning (kap 14)

Straff

Utvalget har foreslått å videreføre reglene i gjeldende lovs § 47, med noen mindre endringer. Utvalget slutter seg imidlertid til Straffelovkomisjonens forslag om at regelen i § 47 fjerde ledd (om organisert menneskesmugling) heller bør plasseres i en fremtidig ny straffelov. Inntil videre er regelen foreslått plassert i utlendingsloven.

Kravet om vinnings hensikt er nylig fjernet i utlendingsloven § 47 tredje ledd bokstav b, slik at utvalgets forslag til § 118 tredje ledd bokstav b er i overensstemmelse med gjeldende rett. Kravet om vinnings hensikt bør også fjernes i bestemmelsen om ulovlig opphold, jf forslaget til ny § 118 tredje ledd bokstav a. I likhet med politimesteren i Romerike stiller vi

imidlertid spørsmål ved om begrensningen til at det ulovlige oppholdet må være i Norge eller andre Schengenland er tilstrekkelig begrunnet.

Vi støtter også politimesteren i Oslo når han påpeker at det bør komme klarere frem at også unnlattelse av å gi opplysninger er straffbart etter § 118 første ledd nr. 2 (II s 29), og politimesteren i Romerike når han anbefaler at bestemmelsen om allmenne hensyn kun bør gjelde ved overtredelse av § 118 første ledd.

Vi nevner også at politimesteren i Oslo er imot at straffeloven § 342 første ledd bokstav a (overtredelse av innreiseforbudet) oppheves uten at det gis en tilsvarende regel i utlendingsloven (II s 29 - 31). Årsaken er først og fremst at strafferammen da vil bli for lav for gjengangerne. Strafferammen i § 342 er 2 år ved gjentakelse. Ved gjentatt overtredelse av utlendingsloven § 118 første ledd, vil strafferammen være ett år, jf straffeloven § 61. Vi ser at det overfor de verste av gjengangerne vil være ønskelig at strafferammen er like høy som den har vært, og ber departementet vurdere forslaget om at overtredelse av innreiseforbudet tas inn i § 118 annet ledd.

Politimesteren i Oslo har også visse kommentarer til § 118 syvende ledd.

Når det gjelder menneskesmugling, påpeker sjefen for Nye Kripos at det er helt utilfredsstillende at det ikke kan anvendes kommunikasjonsavlytting etter straffeprosessloven § 216a og teknisk sporing etter samme lovs § 202c i disse sakene fordi strafferammen er for lav. Politidirektoratet er fullt ut enig i dette, og antar – blant annet på bakgrunn av at spørsmålet er tatt opp i andre sammenhenger – at Justisdepartementet vil se nærmere på temaet.

Politimesteren i Rogaland påpeker at det er "... et paradoks at denne form for alvorlig organisert kriminalitet, som utnytter menneskers nød og gir grunnlag for både lang tids utnyttelse i etterkant, samt stor fortjeneste, skal ha samme strafferamme som grovt tyveri."

Politimestrene i Søndre Buskerud og Romerike er av den oppfatning at § 118 tredje ledd ikke er en fullgod regel i forhold til å straffeforfølge referanseperson i pro forma-saker. Vi ber departementet vurdere dette, og foreta eventuelle ønskelige presiseringer.

Gebyrordning

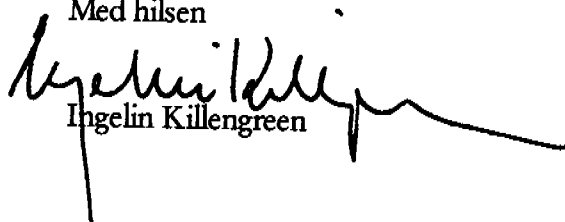
Utvalget foreslår at det gis hjemmel til å eventuelt innføre en ordning med administrativ ileggelse av gebyr for mindre alvorlige overtredelser av reglene om visum og visumfrihet, jf § 117. Utvalget antar at et slikt gebyr ikke vil være "straff" i EMKs forstand.

Det kan stilles spørsmål ved om ikke selve gebyrordningen bør fastsettes i loven. Et ubetalt gebyr vil kunne medføre at utlendingen ikke får visum eller blir bortvist ved ankomst Norge, noe som for så vidt en relativt alvorlig følge av manglende betaling. Dersom gebyrene er lave, bør likevel ikke betenkelighetene med at ordningen fastlegges nærmere i forskrift, være for store.

18. Virkeområde

Av Politidirektoratets underliggende organer, er det bare politimesteren i Oslo som har uttalt seg om utlendingslovens stedlige virkeområde, og vi viser til hans uttalelse II side 2 - 4.

Med hilsen


Ingelin Killengreen

Saksbehandler:
Guri Lenth
Tlf: 23364147

Kopi uten vedlegg:
Justisdepartementet,
Politimestrene i Rogaland,
Søndre Buskerud, Telemark,
Romerike, Vestfold, Østfold
og Oslo
Sjefen for Nye Kripos
Sjefen for (PU)

Vedlegg
Uttalelser fra politimestre og
særorgansjefer
Div brev