



Innst. 137 L

(2010–2011)

Innstilling til Stortinget fra kommunal- og forvaltningskomiteen

Prop. 3 L (2010–2011)

Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om endringer i utlendingsloven (gjennomføring av returdirektivet)

Til Stortinget

1. Bakgrunn for lovforslaget

1.1 Sammendrag

I proposisjonen foreslås det lovendringer for å gjennomføre Europaparlaments- og rådsdirektiv 2008/115/EF om felles standarder og prosedyrer i medlemsstatene for retur av tredjelandsborgere med ulovlig opphold (returdirektivet) i norsk rett.

Den 18. mai 1999 inngikk Norge avtale med EU om tilknytning til gjennomføringen, anvendelsen og videreutvikling av Schengen-regelverket. Returdirektivet er en videreutvikling av Schengen-regelverket, og rettsakten gjennomføres derfor i norsk rett. Rettsakten medfører endringer i lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven) av 2008. Etter gjeldende rett suppleres utlendingsloven med forskrifter. Departementet vil også fremme forslag til endringer i forskrift.

Et stort antall tredjelandsborgere har de siste årene søkt asyl i EU. For eksempel kom det 246 200 asylsøkere til EU27 i 2009. Mange av disse oppfyller ikke vilkårene for å få innvilget asyl, og må returnere til sine hjemland. Videre er det en rekke personer som innvandrer ulovlig til Europa eller som blir værende når visumet eller oppholdstillatelsen har løpt ut. Et estimat for 2005 anga at det befant seg 4,5 millioner illegale innvandrere («unauthorized immigrants») i EU-landene. Med dette som bakgrunn var det viktig å få på plass en rettsakt som etablerte felles standarder og prosedyrer for frivillig og tvungen retur av

tredjelandsborgere uten lovlig opphold. Innenfor et Schengen-territorium uten indre grenser, er det nødvendig å etablere et felles sett med regler i forbindelse med retur. Dette vil både styrke rettsvernet for utlendinger som skal returneres og skape økt forståelse hos medlemsstatene for nødvendigheten av en aktiv returpolitikk.

Dublin II-forordningen, som i utgangspunktet regulerer hvilket land som har ansvar for å behandle en søknad om asyl, kan også i visse tilfeller komme til anvendelse i forhold til utlendinger som oppholder seg ulovlig i riket. Rent praktisk kan det oppstå situasjoner hvor anvendelsen av den ene rettsakten vil kunne være i strid med den andre rettsakten. Det må således avklares i hvilke tilfeller returdirektivet skal anvendes og i hvilke tilfeller Dublin II-forordningen kommer til anvendelse.

Justisdepartementet sendte et forslag om gjennomføring av returdirektivet i norsk rett på høring den 3. februar 2010. Høringsuttalelsene er omtalt under de enkelte kapitler i proposisjonen.

1.2 Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Lise Christoffersen, Håkon Haugli, Hilde Magnusson Lydvo, Inga-lill Olsen og Eirik Sivertsen, fra Fremskrittspartiet, Per-Willy Amundsen, fungerende leder Gjermund Hagesæter og Åge Starheim, fra Høyre, Trond Hellesland og Michael Tetzschner, fra Sosialistisk Venstreparti, Mari Lund Arnem, fra Senterpartiet, Ola Borten Moe, og fra Kristelig Folkeparti, Geir Jørgen Bekkevold, viser til Prop. 2 S (2010–2011) og komiteens innstilling om samtykke til godtakelse av direktiv 2008/115/EF om felles standarder

og prosedyrer for retur av tredjelandsborgere med ulovlig opphold (videreutvikling av Schengenregelverket). Regjeringen foreslår der at det såkalte returdirektivet gjøres gjeldende som nasjonal rett i Norge, og komiteen slutter seg til dette. I Prop. 3 L (2010–2011) endringer i utlendingsloven (gjennomføring av returdirektivet) foreslår regjeringen nødvendige tilpasninger i det norske lovverket.

Komiteen viser til at følgende bestemmelser i returdirektivet anses å gjøre det enten nødvendig eller hensiktsmessig med endringer i norsk lovgivning: En nærmere presisering av begrepet unndragelsesfare (artikkel 3 og ny § 106 a), individuell frist for frivillig retur (artikkel 7 og § 90 nytt sjette ledd) med unntak, hjemmel for politiets iverksetting av vedtak ved fare for unndragelse (artikkel 8 og § 90 nytt første punktum i sjuende ledd), unntak fra reglene om frist ved overføring til annet land etter Dublin II-forordningen (§ 90 sjette ledd), bestemmelser om kontroll ved tvangsretur (artikkel 8 i direktivet og § 90 nytt niende ledd), tvungen retur av enslige mindreårige (artikkel 10 i direktivet og § 90 sjette ledd), strengere krav om innreiseforbud/utvisning (artikkel 11 i direktivet og ny § 66 annet ledd), tidsbegrensninger når det gjelder frihetsberøvelse (artikkel 15 og § 106 nytt tredje ledd annet punktum,), en begrensning i reglene om frihetsberøvelse (artikkel 15 og nye bestemmelser i § 106) med unntak av selve forholdene under fengsling.

Følgende bestemmelser i direktivet anses på den annen side å være i overensstemmelse med gjeldende norsk lovgivning og ikke gi behov for noen lovendringer: At det ved vedtak og gjennomføring av vedtak om retur skal tas hensyn til barnets beste, familieliv og helse, respekt for vernet mot retur, at kravet om vedtak om retur er oppfylt ved avslag på søknad om opphold, at direktivets artikkel 8 om uttransportering er i samsvar med eksisterende lovgivning, herunder tvungen retur, unntatt bestemmelser om kontroll, bestemmelsene om rettssikkerhetsgarantier (artiklene 12, 13 og 14), forholdene under fengsling i de tilfellene frihetsberøvelse benyttes.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet viser til Fremskrittspartiets forslag til ny utlendingslov som ble fremmet i forbindelse med behandlingen av Ot.prp. nr. 75 (2006–2007), jf. Innst. O. nr. 42 (2007–2008). Disse medlemmer er av den oppfatning at det er et langt større behov for å stramme inn i utlendingsloven enn de forslag til lovendringer som regjeringen har fremmet i Prop. 3 L (2010–2011), likevel representerer helheten i de foreslåtte endringer et lite skritt i riktig retning. Disse medlemmer vil derfor støtte innstillingen, men viser til egne merknader på de enkelte kapitler i innstillingen.

2. Kort om returdirektivet

2.1 Sammendrag

Direktivet skal sikre rettssikkerhet og verdighet i forbindelse med prosessen knyttet til retur av tredjelandsborgere. Samtidig skal direktivet bidra til å løse utfordringen Europa står overfor i forbindelse med ulovlig migrasjon og ulovlig opphold. Systematikken i direktivet kan for overblikkets skyld skisseres som følger: Når en medlemsstat oppdager en tredjelandsborger som oppholder seg ulovlig, skal vedkommende stat utstede et returvedtak. Dette vedtaket skal i utgangspunktet inneholde en periode på mellom sju og tretti dager for frivillig utreise, da det skal tilstrebes at tredjelandsborgere forlater EU eller Schengenområdet frivillig. Erfaring tilsier imidlertid at mange tredjelandsborgere ikke reiser frivillig, og direktivet har tatt høyde for dette. Tredjelandsborgeren skal, dersom han ikke reiser frivillig eller hvis han på grunn av fare for unndragelse ikke får muligheten til å reise frivillig, uttransporteres av medlemsstaten. Vedkommende skal samtidig utvises og det skal settes et innreiseforbud som i utgangspunktet gjelder for hele Schengen-området. Endelig regulerer direktivet fengsling av tredjelandsborgere i returøyemed. Direktivet sikrer også prosessuelle rettigheter ved retur. Returvedtak og vedtak om innreiseforbud skal være skriftlige, begrunnede og inneholde informasjon om klageadgangen. Vedtakene kan påklages og medlemsstatene skal sørge for nødvendig rettshjelp. Endelig etablerer direktivet en plikt for medlemsstatene til å ha en nasjonal tilsynsordning i forbindelse med tvangsreturer.

Returdirektivet består av 5 kapitler med totalt 23 artikler.

3. Gjennomføring av direktivets regler om anvendelsesområde, definisjoner, forrangsbestemmelser og særlige prinsipper

3.1 Sammendrag

Direktivet gjelder i utgangspunktet enhver tredjelandsborger som oppholder seg ulovlig i Norge. Det åpnes imidlertid for å unnlate å anvende direktivet overfor tredjelandsborgere som blir stoppet ved en Schengen-yttergrense og overfor personer som skal returneres som følge av en ilagt strafferettslig sanksjon, samt overfor personer som skal utleveres. Det foreslås at man fra norsk side benytter denne muligheten slik at direktivets bestemmelser ikke kommer til anvendelse i de nevnte tilfeller. Videre opererer direktivet med begrepet unndragelsesfare i ulike sammenhenger. Det står sentralt i vurderingen av frivillig retur, utvisning og fengsling. Begrepet er ikke

presisert nærmere i dagens utlendingslov. I proposisjonen foreslås derfor en ny bestemmelse i utlendingsloven § 106 a som presiserer begrepet nærmere.

Bestemmelsen må inneholde et krav om at unndragelsesfaren må baseres på personlige og objektivt konstaterbare forhold hos utlendingen i hver enkelt sak. Dette kan være at utlendingen ikke har overholdt en frist for frivillig utreise, eller ikke forlatt Schengen-territoriet etter et avslag i et annet land. Det kan videre omfatte tilfeller hvor en utlending ikke har meldt adresseendring til politiet eller hvor han selv uttrykker en motvilje mot å reise frivillig.

Eksempelene på momenter i forslaget til ny § 106 a er ikke uttømmende. Momentene kan alene, eller samlet, utgjøre en fare for unndragelse, men også andre forhold kan ha betydning for vurderingen. Det sentrale er om det foreligger forhold i det konkrete tilfellet som samlet sett kan anses å utgjøre en fare for unndragelse. Det presiseres derfor i lovbestemmelsen at det skal foretas en totalvurdering.

Ved gjennomføringen av direktivet skal medlemsstatene ta behørig hensyn til barnets beste, familieliv og utlendingens helse, samt respektere vernet mot retur (non-refoulement). Norge har implementert barnekonvensjonen, EMK og returvernet som følger av artikkel 33 i flyktningkonvensjonen.

Departementet kan ikke se at direktivets bestemmelse nødvendiggjør endring i norsk lov, da disse retighetene allerede er tilfredsstillende ivaretatt.

3.2 Komiteens merknader

Komiteen gir sin tilslutning til regjeringens forslag om å benytte muligheten til å unnlate å anvende direktivet overfor personer som stoppes ved en av Schengens yttergrenser, som skal returneres på grunn av en ilagt strafferettslig sanksjon eller som skal utleveres. Komiteen gir videre sin tilslutning til forslaget til ny § 106 a som presiserer begrepet unndragelsesfare.

Komiteen viser til regjeringens vurdering av at norsk lovgivning allerede ivaretar direktivets krav om at det ved gjennomføringen av direktivet skal tas hensyn til barnets beste, familieliv og helse, og at vernet mot retur skal respekteres. Komiteen støtter regjeringens vurdering og understreker samtidig betydningen av at rettssikkerhet og verdighet i forbindelse med retur sikres i alle land som omfattes av Schengenvatalen.

Komiteens medlemmer fra Framskrittspartiet og Høyre viser til at direktivet fører til en innstramming i og med at det skal utvises raskere dersom en person ikke forlater Norge innen en gitt utreisefrist. I tillegg skal en person utvises med innreiseforbud i saker der det ikke gis periode for frivillig retur. Samtidig vil direktivet også inne-

bære en lemping, ved at det nå vil bli gitt maksimum fem års innreiseforbud ved utvisning etter brudd på utlendingsloven.

Disse medlemmer understreker viktigheten av å prioritere arbeidet med å utarbeide returavtaler slik at utsendelse av grunnløse søkere går raskere. Disse medlemmer mener det bør vurderes å innføre et meldepliktssystem for personer som søker om asyl og ikke bor på mottak, og for personer som har fått avslag og som venter på utsendelse.

Disse medlemmer viser til sine respektive fraksjoners forslag fra tidligere om å utrede muligheten for å forvare asylsøkere som begår gjentatte kriminelle handlinger inntil asylsøknaden er ferdigbehandlet.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, viser til at departementet har hatt på høring et forslag til utvidede hjemler for bruk av tvangsmidler i utlendingssaker, herunder utvidede hjemler for bruk av meldeplikt, pålegg om bestemt oppholdssted og frihetsberøvelse. Flere av forslagene var innrettet særskilt mot asylsøkere og personer med ulovlig opphold som begår kriminalitet. Flertallet imøteser departementets oppfølging av denne høringen.

4. Gjennomføring av direktivets regel om et særskilt returvedtak – Artikkel 6

4.1 Sammendrag

Bestemmelsen er en av hovedbestemmelsene i direktivet og fastslår at det skal fattes et returvedtak overfor tredjelandsborgere som oppholder seg ulovlig på en medlemsstats territorium.

Det følger av utlendingsloven § 17 første ledd bokstav d at en utlending kan bortvises når utlendingen mangler nødvendig tillatelse etter loven. Utlendingsloven § 90 omtaler vedtak som innebærer at en utlending må forlate riket. Vedtakene iverksettes ved at utlendingen pålegges å reise med én gang, eller innen en fastsatt frist. Dersom ikke annen frist er fastsatt, plikter utlendingen å forlate riket innen tre uker etter at vedkommende har mottatt underretning om vedtaket. Utlendingsloven § 90 sjette ledd omhandler iverksetting av vedtak og det presiseres at beslutninger som gjelder iverksetting ikke er enkeltvedtak.

Etter dagens norske praksis anses altså et returvedtak å være fattet gjennom avslaget på en ordinær søknad om tillatelse (asyl, opphold på humanitært grunnlag, arbeidstillatelse etc.), som en stadfesting av at vedkommende ikke har en tillatelse og at det foreligger en plikt til å forlate riket. Ut over dette vil

et returvedtak truffet av norske myndigheter etter dagens regelverk, komme til uttrykk gjennom et bortvisnings- eller utvisningsvedtak.

Departementet vil ikke foreslå endringer i utlendingsloven som følge av artikkel 6. Det fremheves likevel at artikkel 6 er en sentral bestemmelse i direktivet, i den forstand at sentrale deler av direktivet bygger direkte på et returvedtak. Perioden for frivillig retur kan fremgå av returvedtaket. Dersom den ikke overholdes kan utlendingen utvises, og i enkelte tilfeller også fengsles. Videre er rettssikkerhetsgarantier og saksbehandlingsreglene knyttet opp til returvedtaket.

4.2 Komiteens merknader

Komiteen støtter regjeringens vurdering av at direktivets krav om returvedtak anses oppfylt gjennom eksisterende regler, som innebærer at retur er en logisk konsekvens av et avslag på søknad om opphold.

5. Gjennomføring av direktivets regel om frivillig retur – Artikkel 7

5.1 Sammendrag

En viktig del av rettighetsperspektivet i direktivet sikres ved at utlendinger uten lovlig opphold skal innrømmes en periode for frivillig retur. Retur av utlendinger basert på frivillighet vil både være fordelaktig for utlendingen og mindre byrdefullt for utlendingsmyndighetene. Departementet mener derfor at det er positivt med det klare fokuset på frivillig retur i direktivet. Tall fra 2009 viser at 1 019 personer reiste frivillig fra Norge i samarbeid med Den internasjonale migrasjonsorganisasjonen (IOM). De som returnerer frivillig får reisen betalt, samtidig som IOM bistår med praktisk hjelp før og etter hjemreise.

Direktivets ordning knyttet til frivillig retur avviker noe fra norsk rett. Det er særlig utgangspunktet, at alle skal få en frist for frivillig utreise, som skiller regelsettene.

Departementet foreslår på bakgrunn av dette å endre § 90 sjette ledd, slik at direktivets hovedregel kommer bedre til uttrykk. Det foreslås en bestemmelse hvor det slås fast at vedtak som kan iverksettes skal pålegge utlendingen å reise innen en fastsatt frist. Fristen skal være på mellom 7 og 30 dager.

I tråd med artikkel 7 (2) foreslår departementet at fristen kan utvides når det er nødvendig.

Departementet mener at vurderingen av om det skal gis en forlenget frist skal være streng. Bare dersom det foreligger særlige grunner bør det gis en forlenget frist. De hensynene som direktivet viser til, som lengden på oppholdet, barn i skole, eller andre familie- eller sosiale bånd, vil være av sentral betyd-

ning ved vurderingen av om forlenget frist skal gis. I denne sammenheng kan det vises til artikkel 5 i direktivet som også fremhever barnets beste og retten til familieliv. Bakgrunnen for at vurderingen bør være streng er at departementet ønsker å fastholde et klart skille mellom lovlig og ulovlig opphold. En utstrakt bruk av forlengelser vil sende mange utlendinger inn i en uønsket mellomsituasjon, som heller ikke er direktivets intensjon.

Lovforslaget åpner også for å unnlate å gi en frist for frivillig retur dersom det er fare for unndragelse, eller en søknad er avslått som åpenbar grunnløs, eller som følge av vesentlig uriktige eller åpenbart villedende opplysninger, eller hvor utlendingen utgjør en fare for offentlig orden eller grunnleggende nasjonale interesser, jf. artikkel 7 (4).

Departementet foreslår å ta inn unntakene i utlendingsloven § 90 sjette ledd for å sørge for at vedtakene i disse tilfellene kan iverksettes straks av politiet.

Departementet ønsker å videreføre dagens ordning hvor politiet har en adgang til å føre utlendingen ut dersom det er mest sannsynlig at utlendingen ikke vil forlate riket innen utløpet av fristen.

For å sikre det nødvendige rettslige grunnlaget for politiets kompetanse til å iverksette vedtak ved fare for unndragelse, er det grunn til å hjemle dette i lovs form. Det er her tale om en inngripende handling og legalitetsprinsippet tilsier et krav om en klar hjemmel for politiet i denne sammenheng. Departementet viderefører gjeldende ordlyd i utlendingsloven § 90 sjette ledd tredje punktum siste alternativ hvor politiet kan føre ut en utlending når det er mest sannsynlig at utlendingen ikke vil forlate riket. Bestemmelsen er foreslått som nytt første punktum i sjuende ledd.

Departementet foreslår også i § 90 nytt niende ledd at Kongen kan gi nærmere regler i forskrift om fastsettelse av frist for frivillig retur. Som følge av at ordningen med frivillig retur nå endres, vil det være et behov for å gi utfyllende forskriftsbestemmelser om utlendingsmyndighetenes praktisering av det nye regelverket.

I henhold til dagens praksis gis ikke utlendinger som overføres til andre land i medhold av Dublin II-forordningen en periode for frivillig retur. Det er ikke intensjonen i Dublin II-forordningen at en slik periode skal gis. Returdirektivet vil heller ikke medføre at Dublin-overføringer skal underlegges en periode for frivillig retur. Departementet foreslår derfor å innta i ny § 90 sjette ledd at det også kan unnlates å sette en periode for frivillig retur når utlendingen omfattes av § 32 første ledd bokstav b. På denne måten vil dagens ordning i forbindelse med overføring av utlendinger i henhold til Dublin II-forordningen videreføres.

Direktivet oppstiller et klart krav til medlemsstatene om å innvilge tredjelandborgere en periode for frivillig retur. Spørsmålet er om en nektelse av en periode for frivillig retur, eller en kort periode for frivillig retur, eller en nektelse av en forlengelse av en periode for frivillig retur, kan påklages. Det klare utgangspunktet i utlendingsloven er at beslutninger om iverksettelse ikke kan påklages. Dette regnes kun som prosessledende handlinger som ikke angår vedtaket direkte. Departementet foreslår å videreføre den norske ordningen med et klart skille mellom beslutninger og vedtak. Dette innebærer at nektelse av en periode for frivillig retur, eller en kort periode for frivillig retur, må anses å være en beslutning som er prosessledende, som dermed ikke kan påklages.

Selv om en periode for frivillig retur er oversittet kan ikke dette bety at utlendingen automatisk vil være avskåret fra å returnere med det frivillige returprogrammet. Målgruppen for programmet er alle utlendinger uten lovlig opphold eller som har en forvaltningssak etter utlendingsloven til behandling. Av ulike årsaker har politiet ikke muligheten til å tvangsreturnere alle med ulovlig opphold og det er helt sentralt å stimulere til frivillig retur også etter at perioden for frivillig retur er oversittet.

5.2 Komiteens merknader

Komiteen viser til at spørsmålet om en individuell frist for frivillig retur, etter regjeringens vurdering, ikke er dekket godt nok i dagens norske lovgivning, og gir sin tilslutning til at spørsmålet lovreguleres, herunder at muligheten for forlenget frist utover sju til 30 dager kun skal brukes unntaksvis, med de særlige begrunnelsene som foreslås (lengde på opphold, barn i skole, familiære eller sosiale bånd). Komiteen støtter regjeringens vurdering av at det bør være et klart skille mellom lovlig og ulovlig opphold, og at dette konkretiseres gjennom å la være å gi en frist i tilfeller der det er fare for unndragelse, der søknaden er avslått som åpenbart grunnløs, der det er gitt uriktige eller villedende opplysninger eller der utlendingen er en fare for offentlig orden eller nasjonale interesser.

Komiteen tar til orientering at det er nødvendig å hjemle dagens praksis med at politiet iverksetter vedtak ved fare for unndragelse, men at dette bare innebærer justeringer i forhold til dagens lovverk (§ 90 sjette ledd blir nytt første punktum i § 90 sjuende ledd).

Komiteen tar også til orientering at reglene om unntak fra frist for frivillig retur gjelder i situasjoner der personer overføres til andre land i medhold av Dublin II-forordningen, og at dette lovheimles i ny § 90 sjette ledd. Videreføringen av dagens praksis om at iverksettelse av vedtak ikke kan påklages, støttes.

Programmet for frivillig retur omfatter alle uten lovlig opphold. Komiteen støtter en videreføring av dagens praksis med at programmet skal være åpent, også for dem som har oversittet fristen for retur.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre viser til at det er viktig for en god og effektiv returpolitikk at direktivet implementeres på en måte som ikke er til hinder for en økning i frivillige returer. Frivillig retur er foretrukket både av menneskelige og økonomiske hensyn, og den foretrukne måte å reise hjem på for søkeren. Til enkelte land er frivillig retur den eneste måten å kunne returnere på.

Disse medlemmer vil i tillegg understreke at frivillig retur er kostnadseffektivt, og bidrar til å regulere ulovlig migrasjon på en måte som frigjør ressurser for politiet til gjennomføring av tvangsretur av prioriterte grupper. Vurdering av frivillig retur må avveies mot reelle muligheter for tvangsutsendelse. Det er i mange tilfeller lettere og raskere å tilrettelegge frivillig enn tvungen retur.

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

6. Gjennomføring av direktivets regler om uttransportering – Artikkel 8 og 9

6.1 Sammendrag

6.1.1 Uttransportering – Artikkel 8

Et viktig element i direktivet er å sørge for at medlemslandene faktisk uttransporterer tredjelandborgere som oppholder seg ulovlig på deres territorium. Schengen-landene har i varierende grad prioritert en effektiv returpolitikk.

Direktivet artikkel 8 (1) er bestemmelsen som skal bidra til at landene uttransporterer tredjelandborgere som oppholder seg ulovlig i Schengen-området. Bestemmelsen legger en føring på medlemsstatene om å prioritere returer av tredjelandborgere. Direktivet oppstiller et mål som medlemsstatene skal søke å overholde. Den nærmere praktiseringen i medlemslandene er imidlertid overlatt til hver enkelt stat. Bestemmelsens ordlyd er i så måte relativt vag og det norske regelverket må anses å være i samsvar med bestemmelsen.

Når det gjelder artikkel 8 (2) som innskrenker muligheten til å uttransportere mens utlendingen har en periode for frivillig retur, følger det allerede av

utlendingsloven § 90 sjette ledd at politiets generelle adgang til å uttransportere en utlending er begrenset. Utreisefristen må være utløpt eller det må være en sannsynlighetsovervekt for at vedkommende ikke vil forlate riket innen fristen.

Departementet mener bestemmelsen er i samsvar med direktivet artikkel 8 (2).

Direktivets artikkel 8 (4) omtaler maktbruk i forbindelse med uttransporteringen. Det oppstilles krav om proporsjonalitet og rimelighet ved utøvelse av makt. I tillegg skal maktmidler kun benyttes som en siste utvei. Bruk av makt skal utføres i samsvar med nasjonal lovgivning, i tråd med fundamentale rettigheter og med respekt for tredjelandsborgerens verdighet og fysiske integritet.

Politiets bruk av makt er godt regulert i norsk rett. I både direktivet og politiloven § 6 reguleres kun prinsipper for selve maktutøvelsen. De regulerer ikke grunnlaget for eller danner et hjemmelsgrunnlag for maktbruk. Det er departementets vurdering at politiloven § 6 er i samsvar med direktivet artikkel 8 (4), og at det ikke kreves noen endring av norsk rett på bakgrunn av denne bestemmelsen.

Direktivets artikkel 8 (5) viser til felles retningslinjer om sikkerhet i forbindelse med felles flygninger, jf. tillegg til Rådsbeslutning 2004/573/EC.

Bestemmelsen må anses å skulle bevisstgjøre medlemsstatene om allerede eksisterende regelverk. Departementet ser av den grunn ikke behov for endring av norsk regelverk på bakgrunn av artikkel 8 (5).

Artikkel 8 (6) i direktivet stiller krav om at statene skal ha et effektivt kontrollsystem for tvangsreturer, et såkalt «monitoring system». Selve ordlyden i direktivet er hentet fra Europarådets 20 retningslinjer for tvungen retur.

I forbindelse med gjennomføringen av direktivet, ønsker departementet å sikre at en eventuell fremtidig endring av det norske system er gitt en lovmessig forankring.

Departementet foreslår derfor at det i utlendingsloven § 90 niende ledd inntas «Kongen kan gi nærmere regler i forskrift om innføring av et system for kontroll av tvangsreturer». Departementet vil komme tilbake til eventuell utforming av systemet på et senere tidspunkt.

6.1.2 Utsatt uttransportering – Artikkel 9

Direktivets artikkel 9 gjelder de tilfeller hvor en stat må iverksette vedtak som følge av at utlendingen ikke har reist frivillig. Medlemslandene *skal* utsette iverksettingen av et vedtak når det vil være i strid med vernet mot retur (non-refoulement) eller hvor oppsettende virkning er gitt i medhold av direktivet artikkel 13 (2). Medlemslandene *kan* utsette iverksettingen i særlige tilfeller. Det skal i disse tilfellene tas hensyn til tredjelandsborgerens fysiske og psykiske

tilstand, samt «tekniske» årsaker, som transportkapasitet og identifiseringsproblemer.

Dersom en uttransport er utsatt, kan tiltakene i artikkel 7 (3) (meldeplikt, depositum, bestemt oppholdssted, innlevering av dokumenter) benyttes for å redusere unndragelsesfaren.

Direktivets regulerer ikke nærmere hvordan en eventuell utsettelse skal utformes.

Skal-regelen i artikkel 9 (1) må anses å være iva-retatt gjennom reglene om beskyttelse og vern i utlendingsloven kapittel 4 og 9, samt utlendingsloven § 90. Hva angår direktivbestemmelsens kan-regel, anser departementet det som uhensiktsmessig å endre norsk lov i denne sammenheng.

Det vises også til den adgangen som forslaget til ny utlendingslov § 90 sjette ledd åpner for. Her kan det gis en lengre periode for frivillig retur, når det er nødvendig.

6.2 Komiteens merknader

Komiteen tar til orientering at norsk lovgiving anses å være i samsvar med artikkel 8 om uttransportering. Likevel foreslås en bestemmelse om kontrollsystemer knyttet til tvangsreturer for å sikre at en eventuell fremtidig endring av det norske systemet gis en lovmessig forankring. Komiteen støtter regjeringens syn på at det er ønskelig å skille klart mellom lovlig og ulovlig opphold, men har merket seg behovet for unntak fra tvungen retur, som anses dekket i eksisterende lovgivning.

7. Gjennomføring av direktivets regler om retur av enslige mindreårige – Artikkel 10

7.1 Sammendrag

Artikkel 10 (1) slår fast at før det fattes et returvedtak overfor en enslig mindreårig, skal det gis bistand fra kompetente organer, som ikke er de myndigheter som skal iverksette returen, og det skal i denne forbindelse tas hensyn til barnets beste.

Artikkel 10 (2) foreskriver i hvilke tilfeller uttransportering av mindreårige kan gjennomføres. Medlemsstaten skal ha forvissnet seg om at den enslige mindreårige vil bli returnert til et familiemedlem, utnevnt verge eller til et tilfredsstillende mottaksapparat.

Departementet anser det som nødvendig å nedfelle i lovs form den rett enslige mindreårige har i medhold av direktivet artikkel 10 (2). På denne måten vil vernet mot retur uten forsvarlig omsorg være sikret i loven og ikke være overlatt til norsk forvaltningspraksis. Den foreslåtte bestemmelse i utlendingsloven § 90 sjette ledd vil sette en absolutt skranke for retur av mindreårige til andre enn fami-

liemedlemmer, utnevnt verge eller forsvarlig omsorgstilbud. Bestemmelsen gjelder tvungen utsendelse og omfatter således ikke frivillig hjemreise.

Departementet vil presisere at når man tar inn en slik verneregel for enslige mindreårige i loven, betyr ikke det at myndighetene skal returnere en enslig mindreårig uten beskyttelsesbehov fordi det finnes familiemedlemmer, utnevnt verge eller et forsvarlig omsorgstilbud i opprinnelseslandet. Det avgjørende i denne sammenheng vil være myndighetenes til enhver tid gjeldende praksis, herunder vurdering av barnets beste. Skjønnsvurderingen i forhold til utlendingsloven § 38 annet ledd bokstav a opprettholdes, men i de tilfellene man kommer til at en enslig mindreårig skal returneres, gir den nye bestemmelsen i § 90 sjette ledd en ekstra rettssikkerhetsgaranti for denne persongruppen.

Den nye bestemmelsen tjener to formål. For det første er det viktig av informasjonshensyn at det oppstilles en klar skranke for retur av enslige mindreårige. For det andre vil det være en viktig rettssikkerhetsgaranti for denne persongruppen. Den nye bestemmelsen i § 90 sjette ledd forholder seg således til § 38 som en rettssikkerhetsgaranti.

For øvrig foreslår departementet at Kongen kan gi nærmere regler i forskrift. Begrepene familiemedlem, utnevnt verge eller forsvarlig omsorgstilbud kan således defineres nærmere i forskrift ved behov.

7.2 Komiteens merknader

Komiteen viser til at enslige mindreårige asylsøkere er blant de mest sårbare. Komiteen støtter regjeringens ønske om en styrket rettsgaranti for denne gruppen ved en lovfesting av at tvungen retur bare kan skje til et familiemedlem, utnevnt verge eller et tilfredsstillende mottaksapparat. Selv om de foreslåtte bestemmelsene kun gjelder tvungen retur, vil komiteen understreke at norske myndigheter må forsikre seg om at frivillig retur også skjer på en forsvarlig måte.

8. Gjennomføring av direktivets regler om utvisning (innreiseforbud) – Artikkel 11

8.1 Sammendrag

Direktivet artikkel 11 regulerer i hvilke tilfeller innreiseforbud (utvisning) skal og kan ilegges, samt i hvilke tilfeller medlemslandene skal vurdere å ikke ilegge et innreiseforbud, eller oppheve et innreiseforbud som allerede er ilagt.

Direktivet åpner for flere unntak, bl.a. kan medlemsstatene unnlate å utstede, trekke tilbake, eller oppheve innreiseforbudet av humanitære grunner i individuelle saker.

En sentral forskjell mellom direktivet og norsk rett er at direktivet oppstiller en skal-regel, mens det norske regelverket er fakultativt og avgjørelsen om bruk av utvisning eller ikke tilligger forvaltningens frie skjønn. Bruken av utvisningsinstituttet skal stimulere til økt bruk av frivillig retur, som også er et bærende hensyn i direktivet.

Departementet foreslår en lovbunden regel om utvisning i tilfeller hvor det ikke gis en frivillig utreise og hvor utreisefristen ikke er overholdt som direktivet forutsetter, se forslag til ny § 66 annet ledd. Det *skal* utvises når utlendingen ikke har overholdt plikten til å forlate riket innen utreisefristen gitt i medhold av forslag til ny § 90 sjette ledd. En oversittelse, uansett varighet, skal i utgangspunktet føre til at utvisning skal vurderes. I tillegg *skal* det utvises når det ikke er gitt en utreisefrist i medhold av forslag til ny § 90 sjette ledd bokstav a, b eller c. Det kan her unnlates å gi en periode for frivillig retur på grunn av fare for unndragelse, eller hvor en søknad er avslått som åpenbar grunnløs eller som følge av vesentlig uriktige eller åpenbart villedende opplysninger, eller hvor utlendingen utgjør en fare for offentlig orden eller grunnleggende nasjonale interesser. Det kan presiseres at skal-bestemmelsen kun gjelder hvor det ikke er gitt en utreisefrist i medhold av § 90 sjette ledd bokstav a, b eller c og ikke for de øvrige alternativene (d, e og f) i sjette ledd. Samlet sett medfører forslaget uansett en klart strengere utvisningsregel enn dagens.

Den nye bestemmelsen oppretter således en tvungen utvisningsregel som pålegger forvaltningen å utvise når vilkårene er til stede. Graden av tvang modifiseres riktignok av at det ved utvisning må foretas en forholdsmessighetsvurdering. Dette følger av utlendingsloven § 70, som også vil gjelde for utvisning etter den nye bestemmelsen, jf. § 66 annet ledd.

Forholdsmessighetsvurderingen i norsk rett er en innarbeidet rettssikkerhetsgaranti som oppstiller en vesentlig skranke for utvisning. Hvorvidt utvisning er et uforholdsmessig tiltak, beror på en sammensatt vurdering. Departementet fastholder at humanitære grunner, som er direktivets benevnelse, er vel ivare tatt gjennom den forholdsmessighetsvurderingen som foretas ved utvisning. Departementet kan heller ikke se at direktivets unntaksbestemmelse er ment å være videre enn den norske forholdsmessighetsvurderingen, slik at en endring er nødvendig.

Domstolene kan også prøve forholdsmessighetsvurderingen. Domstolenes alminnelige kontroll med forvaltningen er en legalitetskontroll og ingen hensiktsmessighetskontroll. Når forvaltningen nå mister hensiktsmessighetsskjønnet (kan-skjønnet) ved deler av utvisningsregelverket, vil disse vedtakene samtidig underlegges en full domstolskontroll.

Departementet foreslo i høringsrunden å endre utlendingsloven § 71 annet ledd slik at direktivets hovedregel om innreiseforbudets lengde fremgår av loven. Departementet har imidlertid kommet til at begrensningen på fem år bør gjennomføres ved forskriftsendring fremfor endring i lovs form. Endring av utlendingsforskriftens § 14-2, som regulerer lengden på et innreiseforbud, vil således utarbeides innen gjennomføringsfristen til direktivet.

Endelig ønsker departementet å åpne for utvisning med bare ett års innreiseforbud. Departementet foreslår å endre fra «to år» til «ett år» i utlendingsloven § 71 annet ledd annet punktum, slik at innreiseforbud med ett års varighet kan ilegges.

Vedtakene om utvisning vil, som i dag, fattes av UDI og ofte med politiet som forberedende organ. Utlendingen kan videre søke om opphevelse av innreiseforbudet, i tråd med direktivet.

Departementet viser til artikkel 11 (5) som eksplisitt viser til at direktivets bestemmelser om innreiseforbud ikke påvirker retten til internasjonal beskyttelse. I tillegg vil et ilagt innreiseforbud ikke avskjære en utlendings mulighet til å søke asyl i Norge på et senere tidspunkt, selv innenfor innreiseforbudets virketid.

8.2 Komiteens merknader

Komiteen har merket seg at direktivets artikkel 11 gjør det nødvendig med en strengere lovgivning vedrørende innreiseforbud enn det som er gjeldende norsk rett, men at det fortsatt er mulig å foreta en forholdsmessighetsvurdering i det enkelte tilfellet, at nye regler innebærer full domstolskontroll, og at innreiseforbud ikke er til hinder for å søke asyl. Samtidig har komiteen også merket seg at regjeringen foreslår å gjøre det mulig med bare ett års innreiseforbud, mot dagens to år.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, støtter regjeringens forslag.

Komiteens medlemmer fra Høyre er positive til de forskriftsendringer som er foreslått for å gjennomføre prinsippet om at innreiseforbudet i forbindelse med utvisning også kan settes til ett år. Det samme gjelder gjennomføringen av direktivets artikkel 11 (2) om at innreiseforbud i hovedsak ikke kan overstige fem år innenfor direktivets virkeområde.

9. Gjennomføring av direktivets regler om rettssikkerhetsgarantier – Artikkel 12, 13 og 14

9.1 Sammendrag

Vedtakene som fattes i medhold av direktivet skal være skriftlige og begrunnede med informasjon om

klagemulighetene. Videre skal hovedbestanddelen i beslutningene være oversatt, dersom utlendingen ber om det.

Vedtakene skal kunne påklages til et uavhengig klageorgan. Klageorganet skal ha kompetanse til å overprøve vedtaket, og det skal ha kompetanse til å utsette iverksettingen av et vedtak.

Artikkel 13 innebærer forpliktelser med hensyn til fri retts hjelp ved retur av utlendinger som oppholder seg ulovlig i riket. Ordlyden angir imidlertid ikke konkret hvilke forpliktelser som følger av direktivet.

Artikkel 14 oppstiller enkelte rettigheter under perioden for frivillig retur og under perioden hvor retur utsettes i medhold av artikkel 9.

Direktivet oppstiller minstestandarder for rettsikkerhetsgarantier som skal gjelde for tredjelandsborgere i samtlige Schengen-land. Dette vil innebære en betydelig styrking av rettighetene for tredjelandsborgere i mange land.

Departementet mener at de rettssikkerhetsgarantiene som er nedfelt i direktivet allerede er ivarettatt i norsk rett, og at gjennomføring av direktivet ikke nødvendiggjør noen endringer i norsk lov på dette punktet, herunder mht. klageadgang.

9.2 Komiteens merknader

Komiteen har merket seg at regjeringen vurderer at direktivets regler om rettssikkerhetsgarantier allerede er dekket på en god måte i eksisterende lovgivning.

10. Gjennomføring av direktivets regler om frihetsberøvelse – Artikkel 15, 16 og 17

10.1 Sammendrag

10.1.1 Artikkel 15

Ifølge direktivet artikkel 15 kan en tredjelandsborger som skal returneres bare holdes i fengslig forvaring for å forberede selve returen og/eller for å gjennomføre uttransporteringen, og bare hvis andre men mindre inngripende tiltak ikke kan benyttes effektivt i det aktuelle tilfellet. Det gjelder særlig når det er en fare for unndragelse, når tredjelandsborge ren unnlater å samarbeide, eller hindrer forberedelsen til en retur eller selve uttransporteringen.

PERIODEN FOR FENGSLIG FORVARING

Når det gjelder selve fengslingsperioden må det innføres en tidsbegrensning som følge av direktivet. Fengsling skal i utgangspunktet ikke overstige 6 måneder.

Departementet foreslår derfor å presisere i nytt annet punktum i § 106 tredje ledd at fengsling for å forberede eller gjennomføre en utsendelse bare kan

overstige 12 uker dersom utlendingen ikke samarbeider om utsendelsen eller det er forsinkelser med å fremskaffe nødvendige dokumenter fra et annet lands myndigheter.

Videre må det innføres en absolutt grense for fengsling som følge av direktivet artikkel 15 (6). Departementet foreslår å sette denne til 18 måneder, i tråd med direktivets bestemmelse. Det foreslås derfor å tilføye i § 106 tredje ledd at fengsling uansett ikke kan overstige 18 måneder. Flere av høringsinstansene har uttalt at 18 måneder er lang tid. Til dette vil departementet bemerke at fengsling av en slik varighet må høre til de sjeldne unntakstilfellene. Det er i dag ingen absolutt tidsbegrensning i norsk rett og direktivet vil således stramme inn muligheten for langvarige fengslinger i det norske regelverket.

Departementet anser det som hensiktsmessig å benytte muligheten til utvidet fengsling for utlendinger som er ilagt straff. Slike tilfeller faller utenfor direktivets anvendelsesområde. Det foreslås derfor en presisering i lovbestemmelsen om at fengsling ikke kan overstige 18 måneder, med mindre utlendingen er utvist som følge av ilagt straff eller særreaksjon. Utlendingen må således være utvist for det straffbare forholdet for at unntaket kommer til anvendelse. I rene unntakstilfeller vil det oppstå et behov for fengsling utover 18 måneder og forslaget legger til rette for en slik adgang når returdirektivet ikke kommer til anvendelse.

Departementet ønsker å fremheve at utgangspunktet fremdeles vil være at fengsling som hovedregel ikke kan overstige 12 uker, med visse unntak. Det videre utgangspunkt vil være en absolutt begrensning på 18 måneder, men igjen med visse unntak.

Departementet har sendt på høring et separat forslag om fengsling av utlendinger som er i en utsendelsesprosess og som utgjør en trussel mot grunnleggende nasjonale interesser, og fengslingstidens lengde for denne persongruppen vil bli behandlet i dette forslaget.

RENE IDENTITETSFENGSLINGER

Fengsling i medhold av utlendingsloven § 106 første ledd bokstav a er et viktig virkemiddel for å bringe klarhet i en utlendings identitet.

Spørsmålet som melder seg er således om fengsling i medhold av utlendingsloven § 106 første ledd bokstav a må anses å ligge innenfor direktivets anvendelsesområde. Departementet drøfter dette i proposisjonen og konkluderer med at identitetsfengslinger, både kan falle innenfor og utenfor direktivets anvendelsesområde, avhengig av motivet for fengsling.

I høringsnotatet ba departementet høringsinstansene om å belyse et eventuelt behov for å sonde mellom «rene» identitetsfengslinger og identitetsfengs-

linger som ledd i forberedelsen av en retur. Høringsinstansene har imidlertid ikke uttrykt et behov for en slik sondering.

Departementet foreslår på denne bakgrunn å innføre en absolutt tidsbegrensning på 18 måneder for fengsling ved identitetstvil. Det vil imidlertid være adgang for fengsling utover 18 måneder når utlendingen er utvist som følge av ilagt straff eller særreaksjon.

Departementet anser for øvrig at det foreligger rettsharmoni mellom hjemmelsgrunnlaget for å fengsle utlendinger uten lovlig opphold i Norge og direktivets bestemmelser.

10.1.2 De øvrige fengslingsbestemmelser – Artikkel 16 og 17

Fengsling etter direktivet skal som hovedregel skje i egne fengslingsfasiliteter. Dersom dette ikke lar seg gjøre, og forvaringen er i et ordinært fengsel, skal tredjelandsborgeren være adskilt fra vanlige innsatte.

Forholdene ved fengsling er nærmere omtalt i direktivet artikkel 16 og 17. Artikkel 16 sikrer sentrale rettigheter under selve fengslingsoppholdet. Artikkel 17 omhandler fengsling og forholdene ved fengsling av mindreårige.

Det er i senere år foretatt en vesentlig endring av det norske regelverket knyttet til selve forholdene under fengsling. I forbindelse med utarbeidelsen av utlendingsloven § 37 d ble det også utarbeidet en egen forskrift for utlendingsinternatet, forskrift om Politiets utlendingsinternat (utlendingsinternatforskriften). Det følger av utlendingsinternatforskriften § 2 at det skal tas særskilt hensyn til spesielle behov hos barn og barnefamilier. I tillegg er det nedfelt at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn ved alle beslutninger og handlinger som berører barn som oppholder seg på internatet. Det er således en egen avdeling for barn og barnefamilier ved Politiets utlendingsinternat.

Departementet anser at dagens norske regler er i samsvar med direktivet.

10.2 Komiteens merknader

Komiteen har merket seg at fengsling bare kan benyttes dersom andre, mindre inngripende tiltak ikke anses effektive nok for å sikre retur og uttransportering. Etter direktivet kan fengsling dessuten bare skje for en lengre periode enn 6 måneder dersom utlendingen ikke samarbeider om utsendelsen eller det er forsinkelser med å fremskaffe nødvendige dokumenter fra et annet lands myndigheter. Regelen etter utlendingsloven i dag, er at fengsling ikke skal skje for lenger enn 12 uker med mindre det foreligger særlige grunner, og departementet har påpekt i proposisjonen at det nettopp er slike forhold som mang-

lende samarbeid fra utlendingen eller hjemlandets myndigheter som vil være sentrale når det unntaksvis vurderes fengsling utover 12 uker. Komiteen har merket seg at departementet derfor har foreslått å fastholde hovedregelen om at fengsling ikke skal skje for mer enn 12 uker til sammen, og at det samtidig foreslås å lovfeste at fengsling for å forberede eller gjennomføre en utsendelse, bare skal kunne skje for lenger enn 12 uker dersom utlendingen ikke samarbeider om utsendelsen eller dersom det er forsinkelser med å fremskaffe nødvendige dokumenter fra et annet lands myndigheter.

Komiteen har videre merket seg at det i tillegg innføres en absolutt grense på 18 måneder, i tråd med direktivet, som bare kan benyttes unntaksvis, men som også kan overskrides i helt spesielle tilfeller. Komiteen har merket seg de spesielle bestemmelsene som gjelder forholdene under fengsling, særlig for barn og barnefamilier. Samtidig viser regjeringen til at egne regler for utlendinger som truer nasjonale interesser, er under forberedelse som egen sak. Komiteen viser til at forslagene samlet sett innebærer en begrensning i dagens regler og støtter dette.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet merker seg at returdirektivet åpner for fengsling og forvaring dersom andre, mindre inngripende tiltak ikke anses effektive nok for å sikre retur og uttransportering. Disse medlemmer er opptatt av at norske myndigheter skal ha gode nok verktøy for å beskytte samfunnet mot personer som utgjør en unndragelsesrisiko. Disse medlemmer er av den oppfatning at hovedregelen om at fengsling ikke skal overstige 12 uker med mindre det foreligger særlige grunner, ikke fremstår som et tilstrekkelig virkningsfullt tiltak. På denne bakgrunn fremmer disse medlemmer følgende forslag:

«§ 106 tredje ledd skal lyde:

Fengsling kan ikke overstige 18 måneder, med mindre utlendingen er utvist som følge av ilagt straff eller særreaksjon.»

Komiteens medlem fra Kristelig Folkeparti mener at frihetsberøvelse, internering og fengsling av barn og barnefamilier bør unngås. Dette medlem viser til Barnekonvensjonens artikkel 37, som sier at frihetsberøvelse skal benyttes overfor barn bare som en siste utvei. Dette medlem viser til at svensk lovgivning ved å tilføye ordene «over 18 år» i lovteksten bedre ivaretar barns rettssikkerhet enn det forslaget som foreligger fra regjeringen. Dette medlem mener at regjeringen

må ta opp denne problemstillingen i den varslede meldingen om barn på flukt.

11. Gjennomføring av direktivets regler om nødssituasjoner og avsluttende bestemmelser – Artikkel 18–23

11.1 Sammendrag

Artikkel 18 åpner for å lage unntaksbestemmelser i forbindelse med fengsling hvor uvanlig mange utlendinger skal returneres. Det foreligger ingen adgang til å fravike viktige rettssikkerhetsgarantier ved fengsling i norsk rett under noen omstendigheter.

Høringsinstansene har ikke påpekt et slikt ønske og departementets vurdering er at det heller ikke er et behov for å opprette en slik unntaksbestemmelse.

Gjennomføringsfristen for direktivet er 24. desember 2010.

11.2 Komiteens merknader

Komiteen støtter regjeringens vurdering om at samme regler for fengsling må gjelde enten det er få eller mange som skal returneres.

12. Økonomiske og administrative konsekvenser

12.1 Sammendrag

Departementet anfører at det vil måtte påregnes en årlig merutgift på 12,2 mill. kroner til økt saksbehandling for UDI og UNE, 5,7 mill. kroner til fri rettshjelp og tolk, 2,2 mill. kroner til politiet som saksforberedende organ, samt kr 400 000 til et kontrollsystem. Til sammen 20,5 mill. kroner. Alle merutgifter som følger av gjennomføringen av returdirektivet vil bli dekket innenfor Justisdepartementets gjeldende bevilgninger.

12.2 Komiteens merknader

Komiteen har merket seg at merutgiftene foreslås dekket innenfor Justisdepartementets rammer og har ingen merknader til dette.

13. Forslag fra mindretall

Forslag fra Fremskrittspartiet:

Forslag 1

§ 106 tredje ledd skal lyde:

Fengsling kan ikke overstige 18 måneder, med mindre utlendingen er utvist som følge av ilagt straff eller særreaksjon.

14. Komiteens tilråding

Komiteen har ellers ingen merknader, viser til proposisjonen og rår Stortinget til å gjøre følgende

vedtak til lov

om endringer i utlendingsloven (gjennomføring av returdirektivet)

I

I lov 15. mai 2008 nr. 35 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her gjøres følgende endringer:

§ 66 nytt annet ledd skal lyde:

Med mindre det vil være et uforholdsmessig tiltak, jf. § 70, skal en utlending uten oppholdstillatelse utvises

- a. *når utlendingen ikke har overholdt plikten til å forlate riket innen utreisefristen gitt i medhold av § 90 sjette ledd,*
- b. *når utlendingen ikke er gitt en frist for frivillig retur*
 - *fordi det er fare for unndragelse, jf. § 90 sjette ledd bokstav a og § 106 a,*
 - *fordi en søknad er avslått som åpenbart grunnløs eller som følge av vesentlig uriktige eller åpenbart villedende opplysninger, jf. § 90 sjette ledd bokstav b, eller*
 - *fordi utlendingen er funnet å utgjøre en trussel mot offentlig orden eller grunnleggende nasjonale interesser, jf. § 90 sjette ledd bokstav c.*

§ 71 annet ledd annet punktum skal lyde:

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

§ 90 sjette til niende ledd skal lyde:

Vedtak som innebærer at en utlending må forlate riket, iverksettes ved at utlendingen pålegges å reise innen en fastsatt frist. Fristen skal settes til mellom sju og tretti dager. Dersom det anses nødvendig, kan det settes en lengre frist. Det kan settes en kortere frist enn sju dager eller unnlates å gi en frist for frivillig retur når

- a. *det er fare for unndragelse, jf. § 106 a,*
- b. *en søknad er avslått som åpenbart grunnløs eller som følge av vesentlig uriktige eller åpenbart villedende opplysninger,*
- c. *utlendingen er funnet å utgjøre en trussel mot offentlig orden eller grunnleggende nasjonale interesser,*
- d. *utlendingen omfattes av § 32 første ledd bokstav b,*

e. *utlendingen bortvises eller utvises ved Schengenyttergrensen, eller*

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

Dersom slikt pålegg som nevnt i sjette ledd ikke blir fulgt, utreisefrist ikke er gitt, eller politiet anser det som mest sannsynlig at utlendingen ikke vil forlate riket innen utløpet av fristen, kan politiet føre utlendingen ut. Når særlige grunner taler for det, kan utlendingen bli ført til et annet land enn det vedkommende kom fra. Utlendinger som ikke har gyldig reisedokument, har plikt til å skaffe seg dette. Beslutninger som gjelder iverksetting, regnes ikke som enkeltvedtak, jf. forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav b.

Tvungen utsendelse av en enslig mindreårig skal bare skje til et familiemedlem, utnevnt verge eller til et annet forsvarlig omsorgstilbud. Kongen kan gi nærmere regler i forskrift.

Kongen kan gi nærmere regler i forskrift om fastsettelse av frist for frivillig retur og om innføring av et system for kontroll av tvangsreturer.

§ 90 nåværende sjuende og åttende ledd blir nytt tiende og ellefte ledd.

§ 92 første ledd annet punktum skal lyde:

Det gjelder likevel ikke i utvisningssaker i henhold til §§ 66 første ledd bokstav b og c, 67 første ledd bokstav a, b og c og 68 første ledd bokstav a og b.

§ 103 første ledd bokstav c skal lyde:

- c) *har reisedokument, billetter eller annet materiale som kan sikre iverksetting av vedtaket, og det er mest sannsynlig at utlendingen vil unndra seg iverksettingen, jf. § 106 a.*

§ 104 annet ledd første punktum skal lyde:

Når det er mest sannsynlig at utlendingen vil unndra seg iverksetting av et vedtak, jf. § 106 a, kan det foretas beslag av reisedokumenter og annet materiale som kan dokumentere utlendingens identitet.

§ 105 første ledd bokstav b skal lyde:

- b) *det er mest sannsynlig at utlendingen vil unndra seg iverksetting av et vedtak, jf. § 106 a,*

§ 106 første ledd bokstav b skal lyde:

- b) *det er mest sannsynlig at utlendingen vil unndra seg iverksettingen av vedtak som innebærer at utlendingen plikter å forlate riket, jf. § 106 a,*

§ 106 tredje ledd annet og tredje punktum skal lyde:

Fengsling for å forberede eller gjennomføre en utsendelse kan bare overstige 12 uker dersom utlen-

dingen ikke samarbeider om utsendelsen eller det er forsinkelser med å fremskaffe nødvendige dokumenter fra et annet lands myndigheter. Fengsling kan ikke overstige 18 måneder, med mindre utlendingen er utvist som følge av ilagt straff eller særreaksjon.

Ny § 106 a skal lyde:

§ 106 a Fare for unndragelse

Fare for unndragelse skal vurderes konkret i det enkelte tilfelle. For å avgjøre om det foreligger unndragelsesfare skal det foretas en totalvurdering hvor det blant annet kan legges vekt på om

- a. *utlendingen har unndratt seg iverksetting av et vedtak som innebærer at utlendingen må forlate riket, herunder ikke overholdt en utreisefrist,*
- b. *utlendingen uttrykkelig har motsatt seg å forlate riket frivillig,*
- c. *utlendingen er utvist fra riket,*

- d. *utlendingen er ilagt straff eller særreaksjon i riket,*
- e. *utlendingen har vist manglende samarbeid ved identitetstvil,*
- f. *utlendingen unngår eller vanskeliggjør forberedelsen til en utsendelse,*
- g. *utlendingen har gitt uriktige opplysninger til norske myndigheter ved søknad om tillatelse,*
- h. *utlendingen har unnlatt å gi melding om endring av bopel, jf. § 19 annet ledd,*
- i. *utlendingen er ansvarlig for alvorlige ordensforstyrrelser ved innkvarteringssted for asylsøkere mv., jf. § 95 første og annet ledd, eller*
- j. *utlendingen er funnet å utgjøre en trussel mot grunnleggende nasjonale interesser.*

II

Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer.

Oslo, i kommunal- og forvaltningskomiteen, den 7. desember 2010

Gjermund Hagesæter

fung. leder

Lise Christoffersen

ordfører