



**DET KONGELIGE
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT**

Se adresseliste

Deres ref.

Vår ref.
14/1622 - HFO

Dato
20.04.2014

Høring – forslag til endring av begrepsbruk knyttet til retur

1. Innledning

Justis- og beredskapsdepartementet sender med dette på høring forslag om å endre dagens returbegrep. Ny returterminologi vil medføre endringer i utlendingsloven og forskriften. Endringene i regelverket er ikke ment å endre det materielle innholdet i bestemmelsene.

Departementet tar sikte på å utelate begrepet «frivillig» fra returterminologien fordi begrepet bidrar til å skape forvirring rundt konsekvensene av et negativt vedtak. Et nytt begrepsapparat vil tydeligere få fram den enkeltes ansvar for å følge opp negativt vedtak som innebærer plikt til å reise ut av landet.

Høringsinstansene bes om å kommentere både innføringen av ny returterminologi og forslaget til endringer i utlendingsloven og tilhørende forskrift.

Liste over høringsinstansene ligger ved. Vi ber instansene vurdere om høringsbrevet også bør forelegges underordnede organer. Eventuell uttalelse i saken sendes Justis- og beredskapsdepartementet, postboks 8005 Dep, 0030 Oslo innen 16. april 2014.

Det bes i tillegg om at eventuelle uttalelser eller spørsmål sendes per e-post til Hilde Foss (hilde.foss@jd.dep.no), som er departementets kontaktperson i denne saken.

2. Bakgrunn og vurdering

Senere tids forskning og evalueringer, herunder Fafos-rapporten «*Det riktige valget? Motivasjon og beslutningsprosess når avviste asylsøkere velger frivillig retur*», underbygger en endring av returbegrepene. Funn viser at returplikten som følger av negativt vedtak ofte oppfattes som utydelig og tvetydig av målgruppen. Fafos studie «*Normalitet i limbo – asylbarn på mottak med endelig avslag*» viser at utreisepliktige ikke opplever endelig vedtak i UNE som en avslutning av asylsaksprosessen, men som del av søkeprosessen.

Gjeldende rett

Både utlendingsloven og utlendingsforskriften inneholder regler om retur, og i flere av bestemmelsene benyttes begrepet «frivillig retur». Denne formuleringen kan være med på å skape forvirring rundt konsekvensene av et negativt vedtak og plikten til å forlate riket. Departementet foreslår derfor endringer i disse bestemmelsene for å tilpasse dem ny begrepsbruk, se punkt 4, 6 og 7. Ingen av regelverksendringene er ment å ha materiell betydning.

Internasjonale forpliktelser – EUs returdirektiv

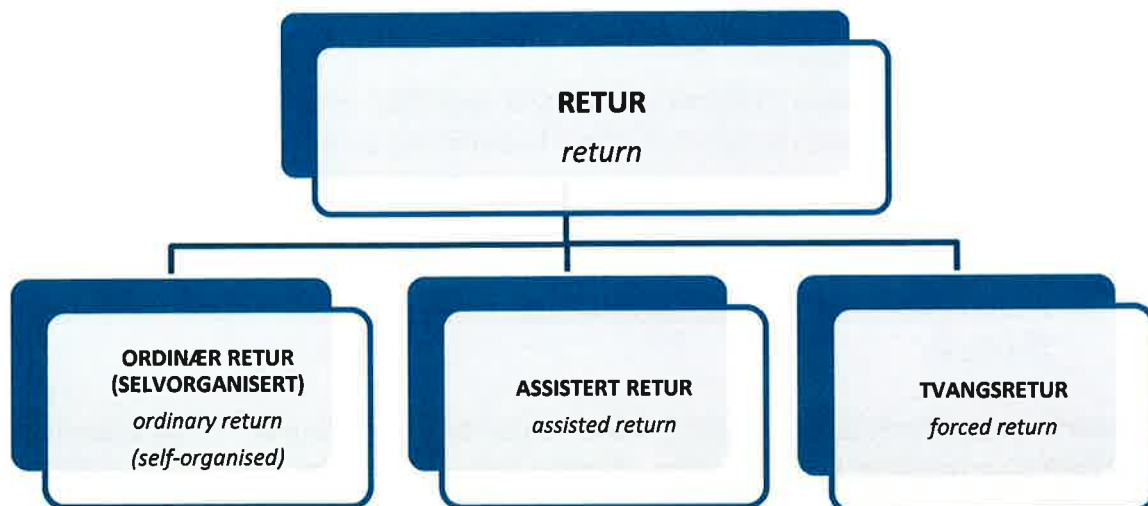
Terminologien «frivillig» retur» kom inn i utlendingslovgivningen i forbindelse med gjennomføringen av Europaparlaments- og rådsdirektiv 2008/115/EU om felles standarder og prosedyrer i medlemsstatene for retur av tredjelandsborgere med ulovlig opphold (returdirektivet) i norsk rett¹. I henhold til returdirektivet art. 7, må alle utreisepliktige få en begrenset periode for utreisefrist hvor de har mulighet til å velge *frivillig* retur. Hensikten med direktivet er å etablere felles standarder for retur av tredjelandsborgere som befinner seg på EU-/Schengen-territoriet uten lovlig opphold. Det skal også bidra til å bekjempe ulovlig migrasjon og ulovlig opphold på Schengen-territoriet. Returdirektivet er således en videreutvikling av Schengen-regelverket, og er gjennomført i norsk rett, jf. Prop. 3 L (2010-2011).

Departementet kan ikke se at forslaget om å endre begrepsbruken strider mot EUs returdirektiv, da endringen kun er språklig og ikke vil være av materiell betydning for regelverket.

3. Departementets forslag til ny terminologi

Departementets forslag til nytt begrepsapparat på returområdet er illustrert i figuren under. Figuren og definisjonene viser forslag til både norsk og engelsk terminologi. Departementet mener at dette begrepsapparatet vil bidra til å synliggjøre returplikten som følger av negativt vedtak.

¹ Prop. 3 L (2010-2011) og høringsbrev av 30. august 2010.



Retur/return

Utlendinger som ikke har lovlig opphold, plikter i henhold til utlendingslovgivningen å forlate Norge. Dette gjelder personer med endelig avslag på asyl- eller oppholdssøknad, personer som har mistet oppholdsgrunnlaget og personer som har kommet hit ulovlig og aldri har søkt om tillatelse. Enkelte er også utvist på grunn av brudd på utlendingsloven eller på grunn av andre straffbare forhold, og har innreiseforbud. De som ikke overholderplikten til selv å forlate landet eller innvilges assistert retur, vil bli tvangsreturnert av politiet.

Ordinær retur (selvorganisert retur)/ordinary return (self-organised return)

Ordinær (selvorganisert) retur er retur uten bistand fra norske myndigheter. Hjemreisen organiseres og gjennomføres av utlendingen selv.

Assistert retur/assisted return

Assistert retur er retur med bistand fra norske myndigheter for utlendinger uten lovlig opphold i Norge, samt utlendinger som har en søknad om beskyttelse under behandling². Ved assistert retur tilbys utlendingen hjelp til å anskaffe reisedokumenter, finansiert reise, samt ulike former for økonomisk stønad ved retur og ev. bistand til reinte-grering i hjemlandet. Assistert retur er organisert og finansiert av Utlendingsdirektora-tet (UDI) gjennom tjenesteleverandør. International Organisation for Migration (IOM) er p.t hovedleverandør for denne tjenesten for norske myndigheter. Ny terminologi innebærer for øvrig ingen begrepsendring for IOMs «Voluntary Assisted Return Program» fordi dette er nedfelt i IOMs mandat som er vedtatt av medlemsstatene. Der-som det er forhold som forhindrer hjemreise, for eksempel mangel på reisedokumen-ter, psykisk helsetilstand eller at leverandør av returassistanse ikke har et tilbud i det aktuelle hjemlandet, kan politiet ledsage vedkommende (ledsaget retur).

² RS G-15/2011: Retningslinjer for arbeidet med assistert frivillig retur. RS vil senere bli justert iht nytt begrepsapparat.

Tvangsretur/forced return

Tvangsretur er uttransportering av utlendinger som ikke etterkommer pålegg om å forlate landet og har uttømt mulighetene for å benytte seg av assistert retur. Innenfor rammen av gjeldende rett kan politiet benytte pågrepelse eller andre tvangsmidler når det er nødvendig for å sikre gjennomføring av en uttransport.

4. Departementets forslag til endringer i utlendingsloven og utlendingsforskriften

Departementet foreslår endringer i bestemmelsene i utlendingsloven og utlendingsforskriften som benytter terminologien «frivillig retur». Formålet med endringene er å tilpasse reglene ny returterminologi slik at det ikke oppstår usikkerhet om plikten til utreise. Departementet foreslår også å endre «frist for retur» til «utreisefrist». Utreisefrist er et innarbeidet begrep i utlendingsforvaltningen og er brukt andre steder i lovgivningen. Departementet mener det vil fremstå som mer helhetlig om utlendingsloven og utlendingsforskriften bruker ett begrep for samme situasjon. Endringene er ikke ment å ha materiell betydning.

Utvisning av utlendinger uten oppholdstillatelse – lovens § 66

Utlendingsloven § 66 omhandler utvisning av utlendinger uten oppholdstillatelse. Bestemmelsens annet ledd bokstav b hjemler de tilfellene der en utlending som ikke er gitt frist for frivillig retur, skal utvises. Begrepet «frivillig» foreslås fjernet fra bestemmelsens annet ledd, som i dag lyder:

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

a) [...]

b) når utlendingen ikke er gitt en frist for frivillig [vår understreking] retur

- fordi det er fare for unndragelse, jf. § 90 femte 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 femte ledd bokstav b, eller
- fordi utlendingen er funnet å utgjøre en trussel mot offentlig orden eller grunnleggende nasjonale interesser, jf. § 90 femte ledd bokstav c.»

Departementet foreslår også å endre «frist for retur» til «utreisefrist», se endringsforslag.

Iverksetting av vedtak – lovens § 90

Utlendingsloven § 90 omhandler iverksetting av vedtak. Femte ledd regulerer utreisefrist for utlendinger med vedtak som innebærer at vedkommende må forlate riket. Hovedregelen er at utlendingen skal gis en frist på mellom 7 og 30 dager for å reise ut av landet. Videre regulerer bestemmelsen i hvilke tilfeller det kan settes kortere frist enn sju dager. Begrepet «frivillig» foreslås fjernet fra bestemmelsens femte ledd, som i dag lyder:

«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 [vår understreking] retur når [...]»

Departementet foreslår også å endre «frist for retur» til «utreisefrist», se endringsforslag.

Utlendingsloven § 90 åttende ledd gir Kongen³ hjemmel til å gi nærmere regler i forskrift om fastsettelse av frist for frivillig retur og om innføring av et system for kontroll av tvangsreturer. Begrepet «frivillig» foreslås fjernet fra bestemmelsen, som i dag lyder:

«Kongen kan gi nærmere regler i forskrift om fastsettelse av frist for frivillig retur [vår understreking] og om innføring av et system for kontroll av tvangsreturer.»

Departementet foreslår også å endre «frist for retur» til «utreisefrist», se endringsforslag.

Fare for unndragelse – lovens § 106a

Utlendingsloven § 106a regulerer hva som kan inngå i en konkret vurdering av unndragelsesfare og er en sentral bestemmelse i fengslingsvurderinger. Av første ledd bokstav b følger at det kan legges vekt på om «(...) utlendingen uttrykkelig har motsatt seg å forlate riket frivillig». Begrepet «frivillig» foreslås fjernet fra bestemmelsen, som i dag lyder:

«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. [...]
- b. utlendingen uttrykkelig har motsatt seg å forlate riket frivillig[vår understreking],
- c. [...]»

Særbestemmelse om grunnleggende nasjonale interesser – lovens § 129

Som nevnt over er hovedregelen at utlendingen skal gis en frist for utreise, jf. utlendingsloven § 90. For saker som berører grunnleggende nasjonale interesser eller utenrikspolitiske hensyn er det egne regler i utlendingsloven kapittel 14. Lovens § 129 femte ledd fastslår at utlendingen kan gis en kortere utreisefrist enn 7 dager dersom vedkommende er funnet å utgjøre en trussel mot grunnleggende nasjonale interesser. Begrepet «frivillig» foreslås fjernet fra bestemmelsen:

³ I praksis Justisdepartementet, jf. delegeringsvedtak 9. oktober 2009 nr. 1260 og omorganiseringsvedtak 18. desember 2009 nr. 1582

«Vedtak kan iverksettes på et tidligere tidspunkt enn det som følger av § 90. Det kan settes en kortere frist enn sju dager eller unnlates å gi en frist for frivillig [vår understreking] retur etter § 90 femte ledd, dersom utlendingen er funnet å utgjøre en trussel mot grunnleggende nasjonale interesser.»

Departementet foreslår også å endre «frist for retur» til «utreisefrist», se endringsforslag.

Saksbehandlingsregler i utvisningssaker – forskriftens § 14-5

Hovedregelen etter gjeldende rett er at en utlending skal varsles dersom det kan være aktuelt å utvise vedkommende, jf. utlendingsforskriften § 14-5. Begrepet «frivillig» foreslås fjernet fra bestemmelsens femte ledd, som i dag lyder:

«Forhåndsvarsel om utvisning med hjemmel i lovens § 66 annet ledd bokstav a kan gis samtidig med vedtak som fastsetter en frist for frivillig [vår understreking] utreise i medhold av lovens § 90 femte ledd.»

Departementet foreslår også å endre «frist for retur» til «utreisefrist», se endringsforslag.

Behandlingsgebyr ved søknad om reisebevis og utlendingspass – forskriftens § 17-11

Utlendingsforskriften § 17-11 oppstiller regler om gebyr ved utstedelse av reisebevis og utlendingspass. Begrepene «frivillig» foreslås fjernet fra bestemmelsens fjerde ledd, som i dag lyder:

«Ved søknad om utlendingspass fra utlending som ikke kan skaffe seg pass eller annet reisedokument fra sitt hjemland eller annet land, til bruk for enkeltreise for frivillig [vår understreking] retur til hjemlandet med Den Internasjonale Organisasjon for Migrasjon (IOM) eller annen assistert frivillig [vår understreking] retur, betales ikke gebyr.»

Departementet foreslår også å fjerne henvisningen til IOM da flere aktører kan levere tjenesten, se endringsforslag.

Fastsettelse av utreisefrist mv. – forskriftens § 17-14

Utlendingsloven § 17-14 regulerer bla. hvilket organ som beslutter utreisefrist i saker som innebærer at utlendingen skal forlate riket. Tre forekomster av begrepet «frivillig» foreslås fjernet i bestemmelsens første ledd, som i dag lyder:

«Når det foreligger vedtak som innebærer at utlendingen må forlate riket, fastsettes frist for frivillig [vår understreking] utreise, jf. lovens § 90 femte ledd, av politiet, Utlendingsdirektoratet eller Utlendingsnemnda. Dersom en utlending ikke er gitt en frist for frivillig [vår understreking] utreise av politiet, skal Utlendingsdirektoratet vurdere grunnlaget for denne beslutningen i tilknytning til sak om utvisning etter lovens § 66 annet ledd bokstav b. Tilsvarende skal Utlendingsnemnda vurdere grunnlaget for Utlendingsdirektoratets beslutning dersom Utlendingsdirektoratet ikke har gitt en frist for frivillig [vår

understreking] utreise, i tilknytning til at Utlendingsnemnda behandler klagesak om utvisning etter lovens § 66 annet ledd bokstav b.»

Departementet foreslår også å endre «frist for retur» til «utreisefrist», se endringsfor-slag.

5. Økonomiske og administrative konsekvenser

Departementet antar at endringene ikke vil føre til store utgifter til tross for justeringer av nettsider, brosjyrer og annet informasjonsmateriale. Alle kostnader må dekkes innenfor gjeldende budsjetttramme.

6. Forslag til endringer i lov 15. mai 2008 nr. 35 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven)

§ 66 annet ledd bokstav b skal lyde:

- b) når utlendingen ikke er gitt en *utreisefrist*
- fordi det er fare for unndragelse, jf. § 90 femte 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 femte ledd bokstav b, eller
 - fordi utlendingen er funnet å utgjøre en trussel mot offentlig orden eller grunnleggende nasjonale interesser, jf. § 90 femte ledd bokstav c.

§ 90 femte 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 utreisefrist 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,
- 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.

§ 90 åttende ledd skal lyde:

Kongen kan gi nærmere regler i forskrift om fastsettelse av *utreisefrist* og om innføring av et system for kontroll av tvangsreturer.

§ 106a første ledd bokstav b skal lyde:

- b. utlendingen uttrykkelig har motsatt seg å forlate *riket*,

§ 129 femte ledd skal lyde:

Vedtak kan iverksettes på et tidligere tidspunkt enn det som følger av § 90. Det kan settes en kortere frist enn sju dager eller unnlates å gi en utreisefrist etter § 90 femte ledd, dersom utlendingen er funnet å utgjøre en trussel mot grunnleggende nasjonale interesser.

7. Forslag til endringer i forskrift 15. oktober 2009 nr. 1286 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsforskriften)

§ 14-5 femte ledd skal lyde:

Forhåndsvarsel om utvisning med hjemmel i lovens § 66 annet ledd bokstav a kan gis samtidig med vedtak som fastsetter en *utreisefrist* i medhold av lovens § 90 femte ledd.

§ 17-11 fjerde ledd skal lyde:

Ved søknad om utlendingspass fra utlending som ikke kan skaffe seg pass eller annet reisedokument fra sitt hjemland eller annet land, til bruk for enkeltreise for *assistert retur til hjemlandet*, betales ikke gebyr.

§ 17-14 første ledd skal lyde:

Når det foreligger vedtak som innebærer at utlendingen må forlate riket, fastsettes *utreisefrist*, jf. lovens § 90 femte ledd, av politiet, Utlendingsdirektoratet eller Utlendingsdirektoratet.

dingsnemnda. Dersom en utlending ikke er gitt en *utreisefrist* av politiet, skal Utlendingsdirektoratet vurdere grunnlaget for denne beslutningen i tilknytning til sak om utvisning etter lovens § 66 annet ledd bokstav b. Tilsvarende skal Utlendingsnemnda vurdere grunnlaget for Utlendingsdirektoratets beslutning dersom Utlendingsdirektoratet ikke har gitt en *utreisefrist*, i tilknytning til at Utlendingsnemnda behandler klagesak om utvisning etter lovens § 66 annet ledd bokstav b.

Med vennlig hilsen

for

Terje Sjeggstad
ekspedisjonssjef

Siv Johanne

Hilde Foss

Hilde Foss
førstekonsulent

Primærliste

Alle departementene

Arbeids- og velferdsdirektoratet (NAV)
Barneombudet
Datatilsynet
Domstolsadministrasjonen
Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi)
Kriminalomsorgsdirektoratet (KDI)
Likestillings- og diskrimineringsombudet
Nasjonalt identitets- og dokumentasjonssenter (NID)
Norad
Politidirektoratet (POD)
Politiets Sikkerhetstjeneste (PST)
Regjeringsadvokaten
Riksadvokaten
Språkrådet
Stortingets ombudsmann for forvaltningen
Utlendingsdirektoratet (UDI)
Utlendingsnemnda (UNE)

Fylkesmennene

Advokatforeningen
Akademikerne
Amnesty International Norge
Antirasistisk Senter
Arbeiderpartiet
Arbeidsgiverforeningen Spekter
Bispedømmene (11 stykker)
Demokratene
Den norske dommerforening
Den norske kirke – Kirkerådet
Det liberale folkepartiet
DROF - Driftsoperatørforum
Fagforbundet
Faglig forum for kommunalt flyktningarbeid
Flyktninghjelpen
Fremskrittspartiet
Helsingforskomiteen
Hovedorganisasjonen Virke
Human Rights Service (HRS)
Høyre
Innvandrerens Landsorganisasjon (INLO)
Islamsk Råd
Juridisk Rådgivning for Kvinner (JURK)
Juss-Buss
Jussformidlingen
Kontaktutvalget mellom innvandrerbefolkningen og myndighetene (KIM)

Kontoret for fri rettshjelp
Kristelig Folkeparti
Kristent Interkulturelt Arbeid (KIA)
Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon (KS)
Kystpartiet
Landsorganisasjonen i Norge (LO)
Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner (LNU)
Miljøpartiet De grønne
MiRA Ressurscenter for innvandrere- og flyktningkvinner
Norges Juristforbund
Norges Kommunistiske Parti
Norges politilederlag
Norsk Folkehjelp
Norsk Innvandrersforum
Norsk organisasjon for asylsøkere (NOAS)
Norsk senter for menneskerettigheter (SMR)
Norsk Tjenestemannslag (NTL)
Næringslivets hovedorganisasjon (NHO)
Organisasjonen mot offentlig diskriminering (OMOD)
Pensjonistpartiet
Peoplepeace
Politiets Fellesforbund
Politijuristene
PRESS – Redd Barna Ungdom
Redd Barna
Rettspolitisk forening
Røde Kors
Rødt
Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn
Selvhjelp for innvandrere og flyktninger (SEIF)
Seniorsaken
Senterpartiet
SOS Rasisme
Sosialistisk Venstreparti
UNHCR Stockholm
Unio – Hovedorganisasjonen for universitets- og høyskoleutdannede
Venstre
Vergeforeningen
Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund (YS)