



Innst. 148 S

(2010–2011)

Innstilling til Stortinget fra kommunal- og forvaltningskomiteen

Prop. 2 S (2010–2011)

Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om samtykke til godtagelse av direktiv 2008/115/EF om felles standarder og prosedyrer for retur av tredjelandsborgere med ulovlig opphold (videreutvikling av Schengen-regelverket)

Til Stortinget

1. Sammendrag

1.1 Innledning

Europaparlamentet og Rådet for Den europeiske union vedtok 16. desember 2008 direktiv 2008/115/EF om felles standarder og prosedyrer i medlemsstatene for retur av tredjelandsborgere med ulovlig opphold. Rettsakten er en videreutvikling av Schengen-regelverket.

Gjennomføring av rettsakten krever bevilgningsvedtak og lovendring, samt anses å være en sak av særlig viktighet. Stortingets samtykke til godtakelse av rettsakten er derfor nødvendig i medhold av Grunnloven § 26 annet ledd.

Proposisjonen viser til at det innenfor et Schengen-territorium uten indre grenser er 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 hvilken stat som har ansvar for å behandle en søknad om asyl, kan også i visse tilfeller komme til anvendelse når det gjelder utlendinger som oppholder seg ulovlig i riket.

Det vil være opp til norske myndigheter å velge hvilket «spor» som skal anvendes. Overføring i med-

hold av Dublin II-forordningen vil følge de regler som er fastsatt i forordningen, mens retur til et tredjeland i medhold av returdirektivet må underlegges direktivets bestemmelser.

Dublin II-forordningen er for tiden under revisjon. Kommisjonen har allerede varslet at man vil se nærmere på forholdet mellom returdirektivet og forordningen i denne sammenheng.

1.2 Generelt om direktivet

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 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 Schengen-området 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 frihetsberøvelse 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.

1.3 Nærmere om bestemmelsene i direktivet

Returdirektivet består av 5 kapitler med totalt 23 artikler. Hovedinnholdet er som følger:

Kapittel I – Generelle bestemmelser

Kapitlet omhandler formålet, anvendelsesområdet, definisjoner og forrangsbestemmelser.

Kapittel II – Opphør av ulovlig opphold

Kapitlet omtaler de materielle bestemmelsene for prosessen knyttet til retur.

Kapittel III – Rettssikkerhetsgarantier

Artiklene 12, 13 og 14 stadfester viktige rettssikkerhetsgarantier, rettsmidler og hva som skjer i perioden frem til retur.

Kapittel IV – Frihetsberøvelse med henblikk på retur

Artikkel 15 gir, på nærmere bestemte vilkår, adgang til å fengsle utlendinger med ulovlig opphold som skal returneres.

Kapittel V – Avsluttende bestemmelser

Kapitlet omhandler blant annet rapportering fra Kommisjonen om overholdelsen av direktivet, gjennomføringsfrister og ikrafttredelsen.

1.4 Forholdet til norsk rett

Gjennomføring av returdirektivet krever endringer i utlendingsloven. I Prop. 3 L (2010–2011) foreslås lovendringer vedrørende frivillig retur, utvisning (innreiseforbud), frihetsberøvelse, retur av enslige mindreårige, kontrollsystem for uttransportering og lovfesting av kriterier som skal vektlegges ved vurderingen av fare for unndragelse som kan gi grunnlag for å bruke tvangsmidler, herunder frihetsberøvelse.

1.5 Økonomiske og administrative konsekvenser

Direktivet innebærer at det etableres en felles returpolitikk for Schengen-landene. Dette medfører noen endringer sett opp mot dagens norske returordning. Disse endringene vil medføre administrative og økonomiske konsekvenser for Justis- og politidepartementet med underliggende etater.

De samlede utgiftene som følge av gjennomføringen av returdirektivet anslås til om lag 20,5 mill.

kroner årlig, knyttet til saksbehandling i politiet, UDI og UNE, fri rettshjelp samt utgifter til et kontrollsystem for tvungen retur. Merutgiftene vil bli dekket innenfor Justisdepartementets gjeldende bevilgninger.

1.6 Vurdering

I proposisjonen vises det til at det er svært vanskelig å bekjempe ulovlig innvandring uten en effektiv returpolitikk overfor dem som ikke har lovlig opphold. Gjennom direktivet vil man få et enhetlig regelsett for minstestandarder mht. retur av tredjelandborgere som oppholder seg ulovlig på en av Schengen-statenes territorium. Utlendinger uten lovlig opphold får også et bedre rettsvern i de fleste stater enn det de hadde før direktivet ble vedtatt. Det er også positivt at ordningen med frivillig retur styrkes, slik at flere utlendinger med ulovlig opphold reiser hjem frivillig. Samtidig er det helt avgjørende at utlendinger som ikke reiser hjem frivillig både utvises og uttransporteres av Schengen-statene.

Justisdepartementet tilrår at direktiv 2008/115/EF om felles standarder og prosedyrer for retur av tredjelandborgere med ulovlig opphold godkjennes. Utenriksdepartementet slutter seg til dette.

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, Gjermund Hagesæter og Åge Starheim, fra Høyre, Trond Helleland og Michael Tetzschner, fra Sosialistisk Venstreparti, lederen Heikki Holmås, fra Senterpartiet, Ola Borten Moe, og fra Kristelig Folkeparti, Geir Jørgen Bekkevold, viser til fordelene av å ha felles regler og spesielt minstestandarder for frivillig og tvungen retur, noe som øker rettssikkerheten for utlendinger som av ulike grunner oppholder seg i Europa. Det vises også til det pågående arbeidet med reforhandlinger av Dublin II-forordningen.

Komiteen viser for øvrig til sine merknader til Prop. 3 L (2010–2011) i Innst. 137 L (2010–2011) om endringer i utlendingsloven som følge av gjennomføringen av returdirektivet.

3. Uttalelse fra utenriks- og forsvarskomiteen

Utenriks- og forsvarskomiteen uttaler følgende i brev til kommunal- og forvaltningskomiteen 8. desember 2010:

«Utenriks- og forsvarskomiteen viser til kommunal- og forvaltningskomiteens utkast til innstilling datert 30. november 2010, vedrørende Prop. 2 S (2010–2011).

Utenriks- og forsvarskomiteens medlemmer slutter seg til kommunal- og forvaltningskomiteens merknader og innstilling til Prop. 2 S (2010–2011), og har ingen ytterligere merknader.»

4. Komiteens tilråding

Komiteen har ellers ingen merknader, viser til proposisjonen og råar Stortinget til å gjøre slikt

vedtak:

Stortinget samtykker i godtagelse av direktiv 2008/115/EF om felles standarder og prosedyrer for retur av tredjelandsborgere med ulovlig opphold (videreutvikling av Schengen-regelverket).

Oslo, i kommunal- og forvaltningskomiteen, den 9. desember 2010

Heikki Holmås

leder

Lise Christoffersen

ordfører

