

Høringsnotat

Innvandringsavdelingen
Dato: 27. februar 2023
Saksnr: 23/1081
Høringsfrist: 27. mai 2023

Forslag om endringer i utlendingsregelverket som følge av nye SIS-forordninger m.m.

Innhold

1	Hovedinnhold	2
2	Bakgrunn	3
3	SIS-lovens nye regler	3
4	Returforordningens regler om registrering av returvedtak	4
5	Grensekontrollforordningens regler om registrering av beslutninger om nektet innreise og opphold	7
6	Returdirektivets regler.....	10
7	Departementets forslag.....	12
7.1	Ny bestemmelse i utlendingsloven om registrering i SIS.....	12
7.1.1	Registrering av returvedtak og beslutninger om nektet innreise og opphold 12	
7.1.2	Særskilt om tilfeller hvor tredjelandsborgeren har lovlig opphold i en annen medlemsstat	13
7.2	Mulig nytt grunnlag for tilbakekall av midlertidig og permanent oppholdstillatelse.....	14
7.3	Tydeliggjøring i utlendingsloven av enkelte regler som allerede følger av returdirektivet m.m.	16
7.3.1	Bruken av begrepet «Schengenområdet» o.l.	16
7.3.2	Avslutning av ulovlig opphold	16
7.3.3	Særregel om avslutning av ulovlig opphold for tredjelandsborgere med lovlig opphold i en Schengen-/EU-medlemsstat.....	17
7.3.4	Skille mellom Schengen-/EU-innreiseforbud og nasjonale innreiseforbud.....	19
7.3.5	Adgang til å suspendere innreiseforbud.....	22
7.3.6	Ny regel i utlendingsforskriften om retten til å søke fra riket etter negativt vedtak.....	22

7.4	Eventuell midlertidig forskriftsregulering	24
8	Særmerknader	24
9	Økonomiske og administrative konsekvenser	27
10	Forslag til endringer i utlendingsloven og utlendingsforskriften	28

1 Hovedinnhold

Schengen informasjonssystem (SIS) er et digitalt register med opplysninger om personer og gjenstander til bruk for alle statene som deltar i Schengen-samarbeidet, blant annet ved utførelse av ytre grensekontroll, for politiets etterforskning i straffesaker og for å sikre offentlig orden og sikkerhet. SIS er et av de viktigste kompenserende tiltakene for opphevelsen av den indre grensekontrollen på Schengen-området.

I november 2018 ble det vedtatt tre nye SIS-forordninger i EU, som forplikter medlemsstatene til å gjøre ulike registreringer i SIS:

- Forordning (EU) 2018/1860 om bruk av Schengen informasjonssystem for retur av tredjestatsborgere uten lovlig opphold (returforordningen)
- Forordning (EU) 2018/1861 om opprettelse, drift og bruk av Schengen informasjonssystem innen grensekontroll (grensekontrollforordningen)
- Forordning (EU) 2018/1862 om opprettelse, drift og bruk av Schengen informasjonssystem innen politisamarbeid og strafferettslig samarbeid (politisamarbeidsforordningen)

Stortinget har vedtatt at SIS-forordningene inkorporeres i norsk rett gjennom endringer i lov om Schengen informasjonssystem (SIS-loven). Endringsloven trer i kraft 7. mars 2023, på samme tidspunkt som forordningene trer i kraft i medlemsstatene.

Siden plikten til å gjøre enkelte registreringer i SIS utløses av at utlendingsmyndighetene treffer ulike typer vedtak, bør det av informasjonshensyn også av *utlendingsloven* fremgå at det foreligger en plikt til å registrere i SIS. Det foreslås en ny bestemmelse i utlendingsloven § 90 g om plikten til å registrere returvedtak, jf. returforordningen artikkel 3, og beslutninger om nektet innreise og opphold, jf. grensekontrollforordningen artikkel 24, i SIS. I tilfeller hvor det vurderes å gjøre en registrering i SIS for en tredjelandsborger som har lovlig opphold i en annen medlemsstat, gjelder særskilte prosedyrer for konsultasjon med medlemsstaten hvor tredjelandsborgeren har lovlig opphold, jf. returforordningen artikkel 10 og grensekontrollforordningen artikkel 28. Ny § 90 g bør av informasjonshensyn også vise til at det gjelder særskilte konsultasjonsprosedyrer i slike tilfeller.

De nye SIS-forordningene forsterker viktigheten av skillet mellom retur ut av Schengen-/EU-området og tilbakevending til annen medlemsstat. Det samme gjelder skillet mellom nasjonale innreiseforbud, som innebærer at utlendingen får et innreiseforbud til Norge, og Schengen-/EU-innreiseforbud, som innebærer at utlendingen får et innreiseforbud til hele Schengen-/EU-området. Det foreslås å gjøre flere ulike grep i utlendingsloven for å tydeliggjøre disse skillene. Det foreslås at hovedregelen som etter gjeldende rett følger av utlendingsforskriften § 17-

14a, om at et vedtak som innebærer at en utlending må forlate riket får en utreiseplikt fra hele Schengen- og EU-området, flyttes inn i utlendingsloven § 90. Det foreslås også en ny bestemmelse i utlendingsloven § 90 f om tilbakevending, og at utlendingsloven § 71 uttrykkelig skiller mellom nasjonale innreiseforbud og Schengen-/EU-innreiseforbud.

Videre foreslås gjeldende § 90 omstrukturert og delt opp i flere bestemmelser i §§ 90 a til 90 e for å lette oversiktligheten. Utover de strukturelle endringene, foreslås returdirektivets definisjon av «retur» inntatt i ny § 90 d første ledd. Det foreslås også å lovfeste når et innreiseforbud begynner å løpe, samt en adgang til å suspendere innreiseforbud i tråd med returdirektivet. Også dette er regler som allerede gjelder som norsk rett, men som bør tydeliggjøres i utlendingsloven. I tillegg foreslås en forskriftsendring som innskrenker adgangen til å søke om oppholdstillatelse fra riket når man har fått et vedtak som innebærer plikt til å forlate riket.

2 Bakgrunn

SIS er opprettet i medhold av avsnitt IV i Schengen-konvensjonen¹. Norge sluttet seg til SIS i 2001². Siden den gang har SIS gjennomgått en omfattende teknisk oppgradering, og det har blitt åpnet for å utvide systemets anvendelsesområde³.

I november 2018 ble det vedtatt tre nye forordninger om SIS i EU. I Prop. 226 L (2020-2021) *Endringer i lov om Schengen informasjonssystem (SIS-loven) mv.*, ble det foreslått at forordningene skal inkorporeres i lov 16. juli 1999 nr. 66 om Schengen informasjonssystem (SIS-loven), og gis status som norsk lov. Forslaget ble vedtatt i Stortinget 18. februar 2022, jf. lovvedtak 36 (2021–2022). Endringsloven trer i kraft 7. mars 2023, på samme tidspunkt som SIS-forordningene trer i kraft i medlemsstatene.

SIS-forordningene forplikter medlemsstatene til å gjøre ulike registreringer i SIS. Plikten til å gjøre enkelte registreringer utløses i Norge av at utlendingsmyndighetene treffer ulike typer vedtak. Utlendingsmyndighetene har på denne bakgrunn uttrykt behov for samordning med relevante bestemmelser i utlendingsloven.

3 SIS-lovens nye regler

I det følgende omtales SIS-loven slik den vil lyde når den ovennevnte endringsloven trer i kraft. SIS-loven § 1 inkorporerer da de tre nye SIS-forordningene i norsk rett, og lyder slik:

§ 1. Gjennomføring av forordninger om Schengen informasjonssystem (SIS)

Følgende forordninger gjelder som lov:

¹ Convention implementing the Schengen agreement of 14 June 1985.

² Jf. Innst. S. nr. 229 (1996-97), jf. St.prp. nr. 42 (1996-97) om samtykke til ratifikasjon av samarbeidsavtale av 19. desember 1996 mellom partene i Schengen-avtalen og Schengenkonvensjonen og Island og Norge om avskaffelse av personkontroll på de felles grenser og Ot.prp. nr. 56 (1998-99) om lov om Schengen informasjonssystem (SIS) og lov om endringer i utlendingsloven og enkelte andre lover som følge av Schengen-samarbeidet.

³ Jf. Innst. S. nr. 264 (2007-2008), jf. St.prp. nr. 44 (2007-2008) om samtykke til godtakelse av vedtak om videreutvikling av schengenregelverket (to rettsakter om opprettelse, drift og bruk av annen generasjon av Schengen informasjonssystem (SIS II) og en forordning om tilgang til SIS II for organer som har ansvaret for utstedelse av registreringsbevis for kjøretøyer).

1. Europaparlaments- og rådsforordning (EU) 2018/1862 om opprettelse, drift og bruk av Schengen-informasjonsystem (SIS) innenfor politisamarbeid og strafferettslig samarbeid, om endring og oppheving av rådsbeslutning 2007/533/JIS og om oppheving av europaparlaments- og rådsforordning (EF) nr. 1986/2006 og kommisjonsbeslutning 2010/261/EU (politisamarbeidsforordningen)
2. Europaparlaments- og rådsforordning (EU) 2018/1861 om opprettelse, drift og bruk av Schengen-informasjonsystem (SIS) på området inn- og utreisekontroll, om endring av konvensjonen om gjennomføring av Schengenavtalen og om endring og oppheving av forordning (EF) nr. 1987/2006 (grensekontrollforordningen)
3. Europaparlaments- og rådsforordning (EU) 2018/1860 om bruk av Schengen-informasjonsystem i forbindelse med retur av tredjestatsborgere med ulovlig opphold (returforordningen).

SIS-loven § 7 viser til de tre SIS-forordningenes regler om hvilke kategorier opplysninger som kan registreres i SIS, (eksempelvis opplysninger om en persons navn, fødselsdato og begrunnelse for innmeldingen) og lyder slik:

Det kan behandles opplysninger om personer som nevnt i:

1. politisamarbeidsforordningen artikkel 20
2. grensekontrollforordningen artikkel 20
3. returforordningen artikkel 4.

Om gjenstander kan det behandles opplysninger som nevnt i politisamarbeidsforordningen artikkel 38 eller annet betalingsmiddel som nevnt i artikkel 36 nr. 1.

SIS-loven § 8 viser til hjemlene i de tre SIS-forordningene som inneholder regler om i hvilke ulike tilfeller de ovenfornevnte kategoriene opplysninger skal registreres i SIS (eksempelvis returvedtak jf. returforordningen artikkel 3 og beslutninger om nektet innreise og opphold jf. grensekontrollforordningen artikkel 24). Bestemmelsen lyder slik:

Behandling av opplysninger om personer skal skje på de vilkår som fremgår av:

1. politisamarbeidsforordningen artikkel 26, 32, 34, 36 og 40
2. grensekontrollforordningen artikkel 24, 25 og 26
3. returforordningen artikkel 3.

Det kan behandles opplysninger om gjenstander som ettersøkes for beslag eller som bevis i en straffesak, jf. politisamarbeidsforordningen artikkel 38, eller på vilkår som nevnt i artikkel 26 nr. 5, artikkel 32 nr. 8, artikkel 34 nr. 2 eller artikkel 36.

Registreringen av opplysninger i SIS må være besluttet av kompetent myndighet.

4 Returforordningens regler om registrering av returvedtak

I henhold til returforordningen⁴ er medlemsstatene forpliktet til å registrere «returvedtak» i SIS. Returforordningen artikkel 3 lyder slik i norsk oversettelse:

1. Medlemsstatene skal registrere meldinger i SIS om tredjestatsborgere som er gjenstand for et returvedtak for å kontrollere at plikten til å returnere er overholdt, og for å støtte håndhevingen av returvedtaket. Det skal registreres en melding om retur i SIS uten opphold etter at et returvedtak er truffet.

⁴ Europaparlaments- og rådsforordning (EU) 2018/1860 om bruk av Schengen-informasjonsystem i forbindelse med retur av tredjestatsborgere med ulovlig opphold (returforordningen).

2. Medlemsstatene kan unnlate å registrere meldinger om retur når beslutningene om retur vedrører tredjestatsborgere som sitter fengslet mens de venter på å bli uttransportert. Dersom de berørte tredjestatsborgerne løslates uten å bli uttransportert, skal det registreres en melding om retur i SIS uten opphold.
3. Medlemsstatene kan unnlate å registrere meldinger om retur når returvedtak er truffet ved en medlemsstats ytre grense og gjennomført umiddelbart.
4. Fristen for frivillig utreise som er gitt i samsvar med artikkel 7 i direktiv 2008/115/EF, skal umiddelbart registreres i meldingen om retur. Enhver forlengelse av fristen skal registreres i meldingen uten opphold.
5. Enhver suspensjon eller utsettelse av håndhevingen av returvedtaket, herunder som følge av inngivelse av en klage, skal umiddelbart registreres i meldingen om retur.

Begrepet «returvedtak» er definert i returforordningen artikkel 2 nr. 3:

«returvedtak» en administrativ eller rettslig beslutning eller rettsakt som fastslår eller erklærer at en tredjestatsborgers opphold er ulovlig, og som pålegger eller fastslår en plikt for vedkommende til å returnere, og som overholder direktiv 2008/115/EF.

Definisjonen viser til reglene i returdirektivet, som er nærmere omtalt nedenfor i avsnitt 6. Her nevnes bare at det sentrale med et «returvedtak», er at det innebærer en plikt for tredjelandsborgeren til å forlate hele Schengen-/EU-området.

Også i tilfeller hvor medlemsstatene har reservert seg mot anvendelse av returdirektivet, jf. returdirektivet artikkel 2 nr. 2, «bør» returvedtak registreres i SIS, jf. returforordningen fortalepunkt 8, som lyder slik:

For å sikre effektiv retur, og øke merverdien av meldinger om retur bør medlemsstatene registrere meldinger i SIS om vedtak om retur av tredjestatsborgere med ulovlig opphold som de treffer i samsvar med bestemmelsene som overholder direktivet 2008/115/EF. For dette formål bør medlemsstatene også registrere en melding i SIS når det treffes beslutninger om innføring eller fastsettelse av en plikt til å returnere i situasjonene som beskrevet i artikkel 2 nr. 2 i nevnte direktiv, dvs. for tredjestatsborgere som nektes innreise i samsvar med europaparlaments- og rådsforordning (EU) 2016/399, eller som pågripes eller stanses av vedkommende myndigheter når de ulovlig passerer en medlemsstats ytre grense på land, til sjøs eller med fly, og som deretter ikke har fått tillatelse eller rett til opphold i den aktuelle medlemsstat, og for tredjestatsborgere som er gjenstand for retur som en strafferettslig sanksjon eller som følge av en strafferettslig sanksjon i henhold til nasjonal rett, eller som er gjenstand for en utleveringsprosedyre. Under visse omstendigheter kan medlemsstatene unnlate å registrere meldinger om retur i SIS når det er lav risiko for at returvedtaket ikke overholdes, dvs. ved frihetsberøvelse av enhver varighet, eller når returvedtaket treffes ved den ytre grensen og gjennomføres umiddelbart, og for å redusere sine administrative byrder.

Det kan i visse tilfeller gjøres unntak fra registrering i SIS, jf. returforordningen artikkel 3 nr. 2⁵ og 3. Dette gjelder når det er «lav risiko for at returvedtaket ikke overholdes», jf. returforordningen fortalepunkt 8. Videre legger departementet til grunn at forutsetningen for registrering om at medlemsstaten har fastslått at saken er «adekvat, relevant og viktig nok», jf. grensekontrollforordningen artikkel 21 nr. 1, også gjelder for registrering av returvedtak etter returforordningen. EU-kommi-

⁵ I den norske oversettelsen gjelder dette unntaket tredjelandsborgere som «sitter fengslet» mens de venter på å bli uttransportert. Dette er noe snevert sammenlignet med den engelske ordlyden «detained», og en annen terminologi enn den som benyttes i utlendingsloven § 106 flg. (pågripelse og internering). Departementet legger til grunn at unntaket gjelder for tredjelandsborgere som er i politiets kontroll frem til uttransport, for eksempel ved pågripelse og under eventuell internering på Trandum.

sjonen har herunder uttalt at man grunnet kravet til forholdsmessighet ikke skal registrere ureturnerbare og andre hvor registreringen i SIS ikke vil bidra til oppfyllelse av forpliktelsen.

Dersom returvedtaket er «ledsaget av et innreiseforbud som utgjør grunnlaget for en melding om nektet innreise og opphold» etter grensekontrollforordningen artikkel 24 nr. 1 bokstav b, skal dette angis i registreringen, jf. returforordningen artikkel 4 nr. 2, jf. artikkel 4 nr. 1 bokstav z.

Returforordningen artiklene 10 og 11 gir regler om konsultasjon mellom medlemsstater henholdsvis før og etter registrering i SIS, i tilfeller hvor tredjelandsborgeren som registreringen gjelder, har oppholdstillatelse eller visum for langvarig opphold i en annen medlemsstat. Ifølge bokstav f i bestemmelsene skal det enten ikke gjøres registrering i SIS, eller registrering som allerede er gjort skal slettes, dersom tredjelandsborgerens lovlige opphold opprettholdes etter at konsultasjon er gjennomført. Returforordningen artikkel 10 lyder slik:

Dersom en medlemsstat har truffet et returvedtak i samsvar med artikkel 6 nr. 2 i direktiv 2008/115/EF og vurderer å registrere en melding om retur om en tredjestatsborger som innehar en gyldig oppholdstillatelse eller et gyldig visum for langvarig opphold utstedt av en annen medlemsstat, skal de berørte medlemsstatene konsultere hverandre ved utveksling av supplerende opplysninger i samsvar med følgende regler:

- (a) Medlemsstaten som har truffet returvedtaket, skal underrette den utstedende medlemsstaten om beslutningen.
- (b) Opplysningene som er utvekslet i henhold til bokstav a), skal inneholde tilstrekkelige opplysninger om begrunnelsen for returvedtaket.
- (c) På grunnlag av opplysningene fra medlemsstaten som har truffet returvedtaket, skal den utstedende medlemsstaten vurdere om det er grunnlag for å tilbakekalle oppholdstillatelsen eller visumet for langvarig opphold.
- (d) Når den utstedende medlemsstaten treffer den relevante beslutningen, skal den ta hensyn til begrunnelsen for beslutningen som angitt av medlemsstaten som har truffet returvedtaket, og vurdere, i samsvar med nasjonal rett, enhver trussel mot den offentlige orden eller den offentlige sikkerhet som den aktuelle tredjestatsborgerens tilstedeværelse på medlemsstatenes territorium kan utgjøre.
- (e) Den utstedende medlemsstaten skal innen 14 kalenderdager etter å ha mottatt anmodningen om konsultasjon underrette medlemsstaten som har truffet returvedtaket om sin beslutning eller, dersom det har vært umulig for den utstedende medlemsstaten å treffe en beslutning innen denne fristen, inngi en begrunnet anmodning om unntaksvis å forlenge fristen for sitt svar med ytterligere høyst 12 kalenderdager.
- (f) Dersom den utstedende medlemsstaten underretter medlemsstaten som har truffet returvedtaket om at den opprettholder oppholdstillatelsen eller visumet for langvarig opphold, skal ikke medlemsstaten som har truffet returvedtaket, registrere meldingen om retur.

Returforordningen artikkel 11 lyder slik:

Dersom det viser seg at en medlemsstat har registrert en melding om retur om en tredjestatsborger som innehar en gyldig oppholdstillatelse eller et gyldig visum for langvarig opphold utstedt av en annen medlemsstat, kan den innmeldende medlemsstaten beslutte å tilbakekalle returvedtaket. Ved slik tilbakekalling skal den umiddelbart slette meldingen om retur. Dersom den innmeldende medlemsstaten imidlertid beslutter å opprettholde returvedtaket truffet i samsvar med artikkel 6 nr. 2 i direktiv 2008/115/EF, skal de berørte medlemsstatene konsultere hverandre ved utveksling av supplerende opplysninger i samsvar med følgende regler:

- (a) Den innmeldende medlemsstaten skal underrette den utstedende medlemsstaten om returvedtaket.
- (b) Opplysningene utvekslet i henhold til bokstav a) skal inneholde tilstrekkelige opplysninger om begrunnelsen for meldingen om retur.

- (c) På grunnlag av opplysningene fra den innmeldende medlemsstaten, skal den utstedende medlemsstaten vurdere om det er grunnlag for å tilbakekalle oppholdstillatelsen eller visumet for langvarig opphold.
- (d) Når den utstedende medlemsstaten treffer sin beslutning, skal den ta den hensyn til begrunnelsene for den innmeldende medlemsstatens beslutning og vurdere i samsvar med nasjonal rett enhver trussel mot den offentlige orden eller den offentlige sikkerhet som den angjeldende tredjestatsborgerens tilstedeværelse på medlemsstatenes territorium kan utgjøre.
- (e) Den utstedende medlemsstaten skal innen 14 kalenderdager etter å ha mottatt anmodningen om konsultasjon underrette den innmeldende medlemsstaten om sin beslutning eller, dersom det har vært umulig for den utstedende medlemsstaten å treffe en beslutning innen denne fristen, inngi en begrunnet anmodning om unntaksvis å forlenge fristen for sitt svar med ytterligere høyst 12 kalenderdager.
- (f) Dersom den utstedende medlemsstaten underretter den innmeldende medlemsstaten om at den opprettholder oppholdstillatelsen eller visumet for langvarig opphold, skal den innmeldende medlemsstaten umiddelbart slette meldingen om retur.

5 Grensekontrollforordningens regler om registrering av beslutninger om nektet innreise og opphold

I henhold til grensekontrollforordningen⁶ er medlemsstatene blant annet forpliktet til å registrere beslutninger om «nektet innreise og opphold». Grensekontrollforordningen artikkel 24 lyder slik i norsk oversettelse:

1. Medlemsstatene skal registrere en melding om nektet innreise og opphold når et av følgende vilkår er oppfylt:
 - (a) Medlemsstaten har på grunnlag av en individuell vurdering som omfatter en vurdering av den berørte tredjestatsborgerens personlige omstendigheter og konsekvenser av å nekte vedkommende innreise og opphold, fastslått at tredjestatsborgerens tilstedeværelse på dens territorium utgjør en trussel mot den offentlige orden, den offentlige sikkerhet eller den nasjonale sikkerhet, og medlemsstaten har derfor vedtatt en rettslig eller administrativ beslutning i samsvar med sin nasjonale rett om å nekte innreise og opphold og utstedt en nasjonal melding om nektet innreise og opphold.
 - (b) Medlemsstaten har utstedt et innreiseforbud for en tredjestatsborger i samsvar med framgangsmåter som overholder direktiv 2008/115/EF.
2. Situasjonene omfattet av nr. 1 bokstav a) skal oppstå når
 - (a) en tredjestatsborger er blitt dømt i en medlemsstat for et straffbart forhold som kan medføre en straff som innebærer minst ett års frihetsberøvelse,
 - (b) det er god grunn til å anta om at en tredjestatsborger har begått et alvorlig straffbart forhold, herunder en terrorhandling, eller det foreligger tydelige holdepunkter for at vedkommende har til hensikt å begå et slikt straffbart forhold på en medlemsstats territorium, eller
 - (c) en tredjestatsborger har omgått eller forsøkt å omgå unionsretten eller nasjonal rett om innreise og opphold på medlemsstatenes territorium.
3. Den innmeldende medlemsstat skal sikre at meldingen er synlig i SIS så snart den berørte tredjestatsborgeren har forlatt medlemsstatenes territorium, eller så snart som mulig dersom den innmeldende medlemsstaten har fått tydelige holdepunkter for at tredjestatsborgeren har forlatt medlemsstatenes territorium, med sikte på å hindre at denne tredjestatsborgeren reiser inn igjen.

⁶ Forordning (EU) 2018/1861 om opprettelse, drift og bruk av Schengen informasjonssystem innen grensekontroll (grensekontrollforordningen), som for øvrig ikke må forveksles med forordning (EU) 2016/399 om bevegelsen av personer over grenser (grenseforordningen).

4. Personer som er gjenstand for en beslutning om nektet innreise og opphold som nevnt i nr. 1, skal ha klageadgang. Slike klagesaker skal behandles i samsvar med unionsretten og nasjonal rett som skal omfatte en effektiv klageadgang ved en domstol.

Det er tilstrekkelig for å utløse plikten til å registrere en beslutning om nektet innreise og opphold at vilkårene i grensekontrollforordningen artikkel 24 nr. 1 bokstav a eller bokstav b er oppfylt.

En forutsetning for registrering etter artikkel 24 nr. 1 bokstav a, er at medlemsstaten har truffet en beslutning om å nekte innreise og opphold fordi tredjelandsborgerens tilstedeværelse på dens territorium utgjør en «trussel mot den offentlige orden, den offentlige sikkerhet eller den nasjonale sikkerhet». I hvilke tilfeller slike situasjoner skal oppstå er nærmere angitt i artikkel 24 nr. 2 bokstavene a til c. Det er også en forutsetning at medlemsstaten har «utstedt en nasjonal melding om nektet innreise og opphold».

Begrepet «innreiseforbud» i artikkel 24 nr. 1 bokstav b er definert i grensekontrollforordningen artikkel 3 nr. 17, og viser til definisjonen i returdirektivet artikkel 6 nr. 3, se nærmere omtale av returdirektivets regler nedenfor i avsnitt 6.

Artikkel 24 oppstiller ingen uttrykkelig adgang til å gjøre unntak fra registrering. Det fremgår imidlertid av artikkel 21 nr. 1 at det er en forutsetning for registrering at medlemsstaten har fastslått at saken er «adekvat, relevant og viktig nok». Artikkel 21 nr. 2 oppstiller også en uttrykkelig unntaksadgang for bestemte situasjoner.

Av artikkel 24 nr. 4, fremgår det at personer som er gjenstand for en beslutning om nektet innreise og opphold skal ha klageadgang, og at denne skal «omfatte en effektiv klageadgang ved en domstol». Det fremgår imidlertid av grensekontrollforordningen fortalepunkt 27 at «Klageretten bør overholde direktiv 2008/115/EF [returdirektivet] dersom beslutningen er knyttet til retur». Returdirektivet art. 13 stiller flere krav til klageadgangen, herunder at klager skal behandles av en «kompetent rettslig eller administrativ myndighet eller et kompetent organ sammensatt av medlemmer som er upartiske og er sikret uavhengighet» (nr. 1). Returdirektivet krever altså ikke at klageorganet må være en *domstol*, men åpner eksplisitt for et administrativt klageorgan så lenge det er tilstrekkelig uavhengig m.m. Departementet legger til grunn at grensekontrollforordningen fortalepunkt 27 innebærer at de samme krav skal legges til grunn her, og at det ikke innføres et nytt krav om at klageorganet må være en domstol i snever forstand. Etter norsk rett kan for øvrig klageorganets vedtak bringes inn for domstolene på vanlig måte.

Grensekontrollforordningen artikkelene 28 og 29 gir regler om konsultasjon mellom medlemsstater henholdsvis før og etter registrering i SIS, i tilfeller hvor tredjelandsborgeren som registreringen gjelder, har oppholdstillatelse eller visum for langvarig opphold i en annen medlemsstat. Ifølge bokstav f i bestemmelsene, skal det enten ikke gjøres registrering i SIS, eller registrering som allerede er gjort skal slettes, dersom tredjelandsborgerens lovlige opphold opprettholdes etter at konsultasjon er gjennomført.

Grensekontrollforordningen artikkel 28 lyder slik:

Dersom en medlemsstat har truffet en beslutning som nevnt i artikkel 24 nr. 1 og vurderer å registrere en melding om nektet innreise og opphold for en tredjestatsborger som innehar en gyldig oppholdstillatelse eller et gyldig visum for langvarig opphold utstedt av en annen medlemsstat, skal de berørte medlemsstatene konsultere hverandre ved utveksling av supplerende opplysninger i samsvar med følgende regler:

- (a) Medlemsstaten som har truffet beslutningen nevnt i artikkel 24 nr. 1, skal underrette den utstedende medlemsstaten om beslutningen.
- (b) Opplysningene utvekslet i henhold til bokstav a) i denne artikkel skal inneholde tilstrekkelig informasjon om begrunnelsene for beslutningen nevnt i artikkel 24 nr. 1.
- (c) På grunnlag av opplysningene fra medlemsstaten som har truffet beslutningen nevnt i artikkel 24 nr. 1, skal den utstedende medlemsstaten vurdere om det er grunnlag for å tilbakekalle oppholdstillatelsen eller visumet for langvarig opphold.
- (d) Når den utstedende medlemsstaten treffer den relevante beslutningen, skal den ta hensyn til begrunnelsene for beslutningen til medlemsstaten som har truffet beslutningen nevnt i artikkel 24 nr. 1, og vurdere i samsvar med nasjonal rett hvilken trussel mot den offentlige orden eller den offentlige sikkerhet som den aktuelle tredjestatsborgerens tilstedeværelse på medlemsstatenes territorium eventuelt kan utgjøre.
- (e) Den utstedende medlemsstaten skal innen 14 kalenderdager etter å ha mottatt anmodningen om konsultasjon underrette medlemsstaten som har truffet beslutningen nevnt i artikkel 24 nr. 1, om sin beslutning eller, dersom det har vært umulig for den utstedende medlemsstaten å treffe en beslutning innen denne fristen, inngi en begrunnet anmodning om unntaksvis å forlenge fristen for sitt svar med ytterligere høyst 12 kalenderdager.
- (f) Dersom den utstedende medlemsstaten underretter medlemsstaten som har truffet beslutningen nevnt i artikkel 24 nr. 1 om at den opprettholder oppholdstillatelsen eller visumet for langvarig opphold, skal ikke medlemsstaten som har truffet beslutningen, registrere meldingen om nektet innreise og opphold.

Grensekontrollforordningen artikkel 29 lyder slik:

Dersom det viser seg at en medlemsstat har registrert en melding om nektet innreise og opphold for en tredjestatsborger som innehar en gyldig oppholdstillatelse eller et gyldig visum for langvarig opphold utstedt av en annen medlemsstat, skal de berørte medlemsstatene konsultere hverandre ved utveksling av supplerende opplysninger i samsvar med følgende regler:

- (a) Den innmeldende medlemsstaten skal underrette den utstedende medlemsstaten om meldingen om nektet innreise og opphold.
- (b) Opplysningene utvekslet i henhold til bokstav a) skal inneholde tilstrekkelig informasjon om begrunnelsene for meldingen om nektet innreise og opphold.
- (c) På grunnlag av opplysningene fra den innmeldende medlemsstaten, skal den utstedende medlemsstaten vurdere om det er grunnlag for å tilbakekalle oppholdstillatelsen eller visumet for langvarig opphold.
- (d) Når den utstedende medlemsstaten treffer sin beslutning, skal den ta hensyn til begrunnelsene for den innmeldende medlemsstatens beslutning og vurdere i samsvar med nasjonal rett hvilken trussel mot den offentlige orden eller den offentlige sikkerhet som den aktuelle tredjestatsborgerens tilstedeværelse på medlemsstatenes territorium eventuelt kan utgjøre.
- (e) Den utstedende medlemsstaten skal innen 14 kalenderdager etter å ha mottatt anmodningen om konsultasjon underrette den innmeldende medlemsstaten om sin beslutning, eller dersom det har vært umulig for den utstedende medlemsstaten å treffe en beslutning innen denne fristen, inngi en begrunnet anmodning om unntaksvis å forlenge fristen for sitt svar med ytterligere høyst 12 kalenderdager.
- (f) Dersom den utstedende medlemsstaten underretter den innmeldende medlemsstaten om at den opprettholder oppholdstillatelsen eller visumet for langvarig opphold, skal den innmeldende medlemsstaten umiddelbart slette meldingen om nektet innreise og opphold.

Av grensekontrollforordningen fortalepunkt 29, fremgår følgende:

Når en melding slettes i SIS etter konsultasjon mellom medlemsstater, bør den innmeldende medlemsstaten kunne beholde den berørte tredjestatsborgeren på sin nasjonale meldingsliste.

6 Returdirektivets regler

SIS-forordningene inneholder regler om opprettelse, drift og bruk av informasjonssystemet SIS som sådan. Regelverket er nært knyttet til reglene i direktiv 2008/115/EF (returdirektivet), da returdirektivet regulerer vilkår og prosedyrer for å treffe returvedtakene og innreiseforbudene som skal registreres i SIS, jf. returforordningen artikkel 3 og grensekontrollforordningen artikkel 24 nr. 1 bokstav b. Det bemerkes for ordens skyld at returdirektivet på nåværende tidspunkt er under revisjon⁷, men det er uvisst når arbeidet vil bli ferdigstilt.

Reglene i returdirektivet er innarbeidet i norsk rett ved gjengivelse (transformasjon), både passivt og aktivt, se Prop. 3 L (2010-2011) *Endringer i utlendingsloven (gjennomføring av returdirektivet)* avsnitt 2.2.

Returdirektivets virkeområde fremgår av artikkel 2, som lyder slik i norsk oversettelse:

1. Dette direktiv får anvendelse på tredjelandsborgere som oppholder seg ulovlig på en medlemsstats territorium.
2. Medlemsstatene kan bestemme at dette direktiv ikke skal få anvendelse på tredjelandsborgere som:
 - a) Er nektet innreise i samsvar med artikkel 13 i Grenseforordningen, eller som pågripes eller stanses av kompetente myndigheter i forbindelse med ulovlig passering av en medlemsstats ytre grense til lands, til sjøs eller med fly, og som ikke senere har fått tillatelse eller rett til opphold i vedkommende medlemsstat,
 - b) Er ilagt en strafferettslig sanksjon som går ut på eller har til følge at de skal returneres, i samsvar med nasjonal lovgivning, eller som skal utleveres.
3. Dette direktiv får ikke anvendelse på personer som har rett til fri bevegelighet i henhold til fellesskapsretten, som definert i artikkel 2 nr. 5 i Grenseforordningen.

Norge har reservert seg mot anvendelse av returdirektivet, jf. artikkel 2 nr. 2, både i tilfeller hvor en tredjelandsborger blir stoppet ved en Schengen-yttergrense, jf. bokstav a, og i tilfeller hvor en tredjelandsborger er ilagt en strafferettslig sanksjon, jf. bokstav b, se Prop. 3 L (2010-2011) *Endringer i utlendingsloven (gjennomføring av returdirektivet)* avsnitt 4.2.

Returdirektivet artikkel 3 nr. 3 definerer «retur», «returvedtak» og «innreiseforbud» slik:

«retur»: den prosess som innebærer at en tredjelandsborger returnerer – enten frivillig i samsvar med en utreiseplikt, eller med tvang – til:

- Sitt opprinnelsesland, eller
- et transitland i samsvar med fellesskapsavtaler eller bilaterale avtaler om tilbaketaking eller andre ordninger, eller
- et annet tredjeland som den berørte tredjelandsborgeren frivillig bestemmer seg for å returnere til, og der han eller hun vil bli tatt imot,

«returvedtak»: en administrativ eller rettslig avgjørelse som sier eller erklærer at en tredjelandsborgers opphold er ulovlig, og som pålegger eller fastslår en utreiseplikt,

...

«innreiseforbud»: en administrativ eller rettslig avgjørelse som forbyr innreise og opphold på medlemsstatenes territorium i et bestemt tidsrom, og som følger med et returvedtak

⁷ [Lenke](#) til informasjon om revisjonen på EU-parlamentets nettsider.

Etter norsk praksis treffes det ikke egne, separate returvedtak. Returvedtak treffes implisitt ved vedtak om avslag på søknad om oppholdstillatelse, samt vedtak om bort- og utvisning, se Prop. 3 L (2010-2011) *Endringer i utlendingsloven (gjennomføring av returdirektivet)* avsnitt 5.5. Det samme gjelder vedtak om tilbakekall av oppholdstillatelse.

I hvilke tilfeller medlemsstatene skal utferdige et returvedtak med sikte på å gjennomføre en retur, fremgår av returdirektivet artikkel 6, som lyder slik:

1. Medlemsstatene skal utferdige et returvedtak til alle tredjelandsborgere som oppholder seg ulovlig på deres territorium, med forbehold for unntakene nevnt i nr. 2 – 5.
2. Tredjelandsborgere som oppholder seg ulovlig på en medlemsstats territorium og har gyldig oppholdstillatelse eller annen tillatelse som gir rett til opphold, utstedt av en annen medlemsstat, skal pålegges å begi seg umiddelbart til den andre medlemsstatens territorium. Dersom den berørte tredjelandsborgeren ikke etterkommer dette kravet, eller dersom det av hensyn til nasjonal sikkerhet eller offentlig orden er påkrevet at tredjelandsborgeren forlater territoriet umiddelbart, får nr. 1 anvendelse.
3. Medlemsstatene kan unnlate å utferdige et returvedtak til en tredjelandsborger som oppholder seg ulovlig på dens territorium, dersom den berørte tredjelandsborgeren tas tilbake av en annen medlemsstat i henhold til en bilateral avtale eller ordning som foreligger den dag dette direktiv trer i kraft. I et slikt tilfelle skal medlemsstaten som har tatt tilbake den berørte tredjelandsborgeren, anvende nr. 1.
4. Medlemsstatene kan på ethvert tidspunkt beslutte å gi en tredjelandsborger som oppholder seg ulovlig på deres territorium, en selvstendig oppholdstillatelse eller annen tillatelse som gir rett til opphold av medmenneskelige, humanitære eller andre årsaker. I et slikt tilfelle skal det ikke utferdiges returvedtak. Dersom et returvedtak allerede er utferdiget, skal det trekkes tilbake eller stilles i bero så lenge oppholdstillatelsen eller annen tillatelse som gir rett til opphold, er gyldig.
5. Dersom en tredjelandsborger som oppholder seg ulovlig på en medlemsstats territorium, har søknad inne om fornyelse av sin oppholdstillatelse eller annen tillatelse som gir rett til opphold, skal vedkommende medlemsstat vurdere å unnlate å utferdige et returvedtak til søknaden er ferdigbehandlet, uten at dette skal berøre nr. 6.
6. Dette direktiv skal ikke være til hinder for at medlemsstatene gjør vedtak om avslutning av et lovlig opphold samtidig med et returvedtak og/eller et vedtak om uttransportering og/eller et innreiseforbud i en og samme administrative eller rettslige avgjørelse, i samsvar med nasjonal lovgivning, med forbehold for de prosessuelle sikkerhetsmekanismer som foreligger i henhold til kapittel III og i henhold til andre relevante bestemmelser i fellesskapsretten og nasjonal rett.

Videre lyder returdirektivet artikkel 11 slik:

1. Et returvedtak skal ledsages av et innreiseforbud
 - a. dersom det ikke er gitt noen frist for frivillig utreise, eller
 - b. dersom utreiseplikten ikke er overholdt.I andre tilfeller kan et returvedtak ledsages av et innreiseforbud.
2. Innreiseforbudets varighet skal avgjøres med behørig hensyn til alle relevante omstendigheter i den enkelte sak, og skal i prinsippet ikke overstige fem år. Det kan imidlertid overstige fem år dersom tredjelandsborgeren representerer en alvorlig trussel mot offentlig orden, offentlig sikkerhet eller nasjonal sikkerhet.
3. Medlemsstatene skal vurdere å trekke tilbake eller stille i bero et innreiseforbud når en tredjelandsborger som har fått et slikt forbud i samsvar med nr. 1 annet ledd, kan godtgjøre at han eller hun har forlatt en medlemsstats territorium i fullt samsvar med et returvedtak.

Personer som er ofre for menneskehandel, og som har fått oppholdstillatelse i henhold til rådsdirektiv 2004/81/EF av 29. april 2004 om oppholdstillatelse til tredjelandsborgere

som er ofre for menneskehandel, eller som har fått hjelp til ulovlig innvandring, og som samarbeider med kompetente myndigheter, skal ikke ha innreiseforbud, med forbehold for nr. 1 første ledd bokstav b), og forutsatt at vedkommende tredjelandsborger ikke representerer en trussel mot offentlig orden, offentlig sikkerhet eller nasjonal sikkerhet.

I enkeltsaker kan medlemsstatene unnlate å utferdige, trekke tilbake eller stille i bero et innreiseforbud av humanitære årsaker.

Medlemsstatene kan i enkeltsaker eller i bestemte typer saker trekke tilbake eller midlertidig oppheve et innreiseforbud av andre årsaker.

4. Når en medlemsstat vurderer å gi oppholdstillatelse eller annen tillatelse som gir rett til opphold, til en tredjelandsborger som har fått innreiseforbud av en annen medlemsstat, skal den først rådføre seg med medlemsstaten som har gitt innreiseforbudet, og skal ta hensyn til dens interesser i samsvar med artikkel 25 i konvensjonen om gjennomføring av Schengen-avtalen.

5. Nr. 1 – 4 får anvendelse med forbehold for retten til internasjonal beskyttelse i medlemsstatene, slik dette er definert i artikkel 2 bokstav a) i rådsdirektiv 2004/83/EF av 29. april 2004 om minstestandarder for anerkjennelse av tredjelandsborgere eller statsløse personer som flyktninger, eller som personer som på annen måte trenger internasjonal beskyttelse, og om hva en slik beskyttelse innebærer.

Innreiseforbud til Schengen-området gis i norsk praksis ved at utlendingsmyndighetene treffer vedtak om utvisning.

Retningslinjer for tolkningen av returdirektivet fremgår av returhåndboken. Retningslinjene er ikke rettslig bindende for medlemsstatene og reflekterer ikke nødvendigvis en konsensus blant medlemsstatene, men gir uttrykk for EU-kommisjonens tolkninger av returdirektivet, blant annet basert på praksis i medlemsstater.

7 Departementets forslag

7.1 Ny bestemmelse i utlendingsloven om registrering i SIS

7.1.1 Registrering av returvedtak og beslutninger om nektet innreise og opphold

Plikten til å gjøre ulike registreringer i SIS vil følge av SIS-loven når endringsloven som inkorporerer de nye SIS-forordningene trer i kraft. I Norge utløses plikten til å registrere returvedtak, jf. returforordningen artikkel 3, og beslutninger om nektet innreise og opphold, jf. grensekontrollforordningen artikkel 24, av at utlendingsmyndighetene treffer ulike typer vedtak. Av informasjonshensyn bør plikten til å registrere i SIS i disse tilfellene også fremgå av utlendingsloven. Det foreslås på denne bakgrunn å innta en ny bestemmelse om registrering i SIS i utlendingsloven § 90 g. Det foreslås at første og annet ledd gis følgende ordlyd:

Returvedtak, jf. returforordningen artikkel 3, skal registreres i SIS etter reglene i returforordningen, jf. SIS-loven § 1 nr. 3.

Beslutninger om nektet innreise og opphold, jf. grensekontrollforordningen artikkel 24, skal registreres i SIS etter reglene i grensekontrollforordningen, jf. SIS-loven § 1 nr. 2.

Bestemmelsens første og annet ledd fastslår at returvedtak, jf. returforordningen artikkel 3, og beslutninger om nektet innreise og opphold, jf. grensekontrollforordningen artikkel 24, skal registreres i SIS henholdsvis etter reglene i returforordningen og grensekontrollforordningen. Det vises også til SIS-loven § 1 som fastslår at returforordningen og grensekontrollforordningen gjelder som norsk lov.

Plikten til å registrere i SIS, jf. returforordningen artikkel 3 og grensekontrollforordningen artikkel 24 nr. 1 bokstav b, forutsetter henholdsvis at det dreier seg om et «returvedtak» eller et «innreiseforbud» etter returdirektivet. Dersom bruk av reservasjonsretten i returdirektivet artikkel 2 nr. 2 innebærer at det treffes et vedtak som ikke er et «returvedtak» eller et «innreiseforbud», foreligger det ingen plikt til å registrere i SIS etter de nevnte bestemmelsene. Det bemerkes imidlertid at selv om det ikke dreier seg om et «innreiseforbud» som skal registreres i SIS, jf. grensekontrollforordningen artikkel 24 nr. 1 *bokstav b*, likevel kan foreligge en plikt til å registrere en beslutning om nektet innreise og opphold i SIS etter grensekontrollforordningen artikkel 24 nr. 1 *bokstav a*.

Det fremgår av returforordningen fortalepunkt 8 at medlemsstatene bør («should») registrere returvedtak i SIS også i tilfeller hvor reservasjonsretten i returdirektivet artikkel 2 nr. 2 er benyttet. Selv om det ikke foreligger en absolutt plikt til å registrere returvedtak i slike tilfeller, mener departementet at registrering bør skje, som et viktig bidrag til kontroll med tredjelandsborgeres innreise til og opphold på medlemsstatenes område. Selv om grensekontrollforordningen ikke inneholder noen tilsvarende oppfordring, bør det samme gjelde for beslutninger om nektet innreise og opphold etter artikkel 24 nr. 1 bokstav b.

Det understrekes at ny § 90 g om registrering i SIS ikke er ment å være materielle regler, men henvisninger til SIS-forordningene og SIS-loven. Dersom det skulle oppstå uklarhet eller motstrid, er det reglene i SIS-forordningene og SIS-loven som gjelder.

I tillegg til å inneholde regler om plikt til å *registrere* i SIS, inneholder SIS-forordningene regler om plikt til å *søke* i SIS, som blant annet er aktuelt for norske utlendingsmyndigheter. Siden et søk i seg selv ikke påvirker tredjelandsborgernes rettsstilling, er det ikke behov for å innta informasjonsbestemmelser i utlendingsloven om dette. Utlendingsmyndighetene er nærmest til å vurdere om det er behov for retningslinjer for å sørge for etterlevelse av forpliktelsene til å søke i SIS.

7.1.2 Særskilt om tilfeller hvor tredjelandsborgeren har lovlig opphold i en annen medlemsstat

Dersom en medlemsstat har truffet et returvedtak eller en beslutning om nektet innreise og opphold og vurderer registrering i SIS for en tredjelandsborger som har «en gyldig oppholdstillatelse eller et gyldig visum for langvarig opphold utstedt av en annen medlemsstat», skal de berørte medlemsstatene konsultere hverandre vedrørende registrering, jf. returforordningen artikkel 10 og grensekontrollforordningen artikkel 28. Dersom medlemsstaten hvor tredjelandsborgeren har lovlig opphold opprettholder det lovlige oppholdet etter konsultasjonen, skal det ikke gjøres registrering i SIS, jf. de nevnte artiklene bokstav f. Det foreslås av informasjonshensyn at tredje ledd i den nye bestemmelsen i utlendingsloven § 90 g om registrering i SIS skal lyde slik:

Dersom det vurderes registrering i SIS som nevnt i første eller annet ledd, for en utlending som har en gyldig oppholdstillatelse eller et gyldig visum for langvarig opphold utstedt av en annen medlemsstat, gjelder særskilte konsultasjonsprosedyrer, jf. returforordningen artikkel 10, og grensekontrollforordningen artikkel 28.

Departementet tolker returforordningen og grensekontrollforordningen slik at det i utgangspunktet skal gjennomføres konsultasjon i *forkant* av registrering i SIS, i tråd med returforordningen artikkel 10 og grensekontrollforordningen artikkel 28.

Reglene om konsultasjon i *etterkant* av registrering i SIS, som fremgår av returforordningen artikkel 11 og grensekontrollforordningen artikkel 29, er ment for tilfeller hvor det i etterkant av en registrering likevel «viser seg» («emerges») at tredjelandsborgeren har lovlig opphold i en annen medlemsstat. Informasjonshensyn overfor utlendingene gjør seg ikke gjeldende på samme måte etter at det allerede er gjort en registrering i SIS. Det er derfor ikke behov for en regel i utlendingsloven om konsultasjon i slike tilfeller. Dersom denne situasjonen oppstår, må utlendingsmyndighetene gå til SIS-forordningene for å se hvordan de plikter å forholde seg.

7.2 Mulig nytt grunnlag for tilbakekall av midlertidig og permanent oppholdstillatelse

I forbindelse med gjennomføringen av konsultasjonsprosedyrene i returforordningen artiklene 10 og 11 og grensekontrollforordningen artiklene 28 og 29, skal medlemsstaten hvor tredjelandsborgeren har lovlig opphold, «vurdere om det er grunnlag for å tilbakekalle oppholdstillatelsen eller visumet for langvarig opphold», jf. de nevnte bestemmelsene bokstav c. I tilbakekallsvurderingen skal det tas hensyn til den andre medlemsstatens begrunnelse for (ønske om) innmelding i SIS, og «vurdere[s] i samsvar med nasjonal rett» hvilken trussel tredjelandsborgerens tilstedeværelse på medlemsstatenes område eventuelt kan utgjøre, jf. bestemmelsene bokstav d. Det foreligger imidlertid ikke noen plikt etter forordningene til å tilbakekalle en tillatelse. Det er overlatt til nasjonal rett i hvilke tilfeller det skal være grunnlag for tilbakekall. Fristen for å underrette den andre medlemsstaten om beslutningen vedrørende tilbakekall, er som hovedregel 14 dager, jf. bestemmelsene bokstav e.

I en del tilfeller vil det allerede være hjemmel i utlendingsloven til å tilbakekalle en oppholdstillatelse når norske myndigheter gjøres oppmerksom på en medlemsstats (ønske om) innmelding i SIS. Etter gjeldende rett er det grunnlag for tilbakekall av midlertidig og permanent oppholdstillatelse dersom utlendingen «mot bedre vitende har gitt uriktige opplysninger eller fortiet forhold av vesentlig betydning for vedtaket, eller dersom det for øvrig følger av alminnelige forvaltningsrettslige regler», eller dersom «en utlending som ikke er borger av et Schengenland, er besluttet sendt ut fra et slikt land med grunnlag i en vurdering som kunne ha ført til utvisning av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser», jf. utlendingsloven § 63. Utlendingsloven §§ 31 og 37 inneholder også supplerende regler om tilbakekall i asylsaker. Videre fremgår det av utlendingsloven § 71 at «enhver gyldig tillatelse til opphold i riket opphører å gjelde når et vedtak om utvisning er endelig». Også reglene om utvisning vil dermed kunne medføre at en utlending ikke lenger har lovlig opphold i Norge. Utvisning kan blant annet skje som følge av ilagt straff i utlandet, jf. § 67 første ledd bokstav a og § 68 første ledd bokstav a⁸.

I en del andre tilfeller vil det imidlertid ikke være hjemmel i utlendingsloven for tilbakekall. Dette vil særlig kunne være i tilfeller hvor tredjelandsborgeren har gitt

⁸ Det foreligger etter gjeldende rett et grunnlag for utvisning «når en administrativ myndighet i et Schengenland har truffet en endelig avgjørelse om bortvisning eller utvisning av utlendingen på grunn av manglende overholdelse av landets bestemmelser om utlendingers innreise eller opphold», jf. utlendingsloven § 66 første ledd bokstav d. Utvisningsgrunnlaget gjelder imidlertid bare for utlendinger uten oppholdstillatelse.

uriktige opplysninger eller fortiet forhold av betydning for vedtaket i en annen medlemsstat, eller at tredjelandsborgeren er ilagt straff i en annen medlemsstat for et forhold som ikke har tilstrekkelig høy strafferamme til å rammes av utlendingsloven §§ 67 eller 68. Dette vil ofte være tilfeller hvor det er mindre aktuelt med tilbakekall siden det dreier seg om forhold av mindre alvorlig karakter, samtidig som utlendingen har en viss tilknytning til Norge.

I forbindelse med implementeringen av de nye SIS-forordningene har Sverige inntatt følgende bestemmelse i utlänningslagen 7 kap. 5 § (som er vedtatt, men enda ikke trådt i kraft):

Om det finns tillräckliga skäl får, efter samråd, uppehållstillstånd eller nationell visering återkallas för en utlänning om

1. det i Schengens informationssystem (SIS) har gjorts en registrering om återvändande enligt återvändandeförordningen eller en registrering om nekad inresa och vistelse enligt gränsförordningen gällande utlänningen, eller
2. en annan medlemsstat har fattat ett beslut om återvändande, nekad inresa och vistelse eller återreseförbud, och överväger att i SIS göra en registrering om återvändande enligt återvändandeförordningen eller en registrering om nekad inresa och vistelse enligt gränsförordningen gällande utlänningen.

Ifølge de svenske forarbeidene⁹ skal det gjelde en høy terskel for tilbakekall:

Regeringen uttalade vidare att det krävs mycket starka skäl för att återkalla ett uppehållstillstånd som har beviljats i Sverige och att Sverige inte ska göra avkall på denna grundläggande princip eller på det skydd och den rätt till bosättning som utlänningslagstiftningen ger. Schengensamarbetet innebär dock en skyldighet att beakta även övriga Schengenstaters gemensamma intressen. Enligt regeringen måste det därför göras en lämplig avvägning mellan dessa båda intressen. För Sveriges del torde detta i praktiken innebära att endast ett mycket starkt nationellt intresse i en annan Schengenstat i vissa fall kan anses utgöra ett tillräckligt starkt skäl även för Sveriges del att återkalla uppehållstillståndet (prop. 1999/2000:64 s. 78).

Departementet har vurdert om det er behov for å innta en lignende bestemmelse i utlendingsloven, eksempelvis i § 63 nytt tredje ledd, for eksempel slik:

Dersom det foreligger tilstrekkelige grunner for det, kan midlertidig og permanent oppholdstillatelse tilbakekalles dersom et Schengenland vurderer å registrere, eller har registrert i SIS, et returvedtak, jf. returforordningen artikkel 3, eller en beslutning om nektet innreise og opphold, jf. grensekontrollforordningen artikkel 24.

Det foreslås imidlertid ikke en slik regel. Med særlig vekt på at det bør gjelde en høy terskel for tilbakekall etter en eventuell slik regel, heller departementet til at de gjeldende reglene i utlendingsloven allerede angir en hensiktsmessig terskel også i tilfeller hvor en medlemsstat vurderer å registrere, eller allerede har gjort en registrering i SIS. Departementet mottar gjerne synspunkter fra høringsinstansene på dette punktet.

Dersom det er norske myndigheter som vurderer å registrere et returvedtak eller en beslutning om nektet innreise og opphold for en tredjelandsborger som har lovlig opphold i en annen medlemsstat, forutsetter SIS-forordningene på samme måte at denne medlemsstaten vurderer tilbakekall. Siden tilbakekall utgjør en potensielt alvorlig konsekvens for tredjelandsborgeren det gjelder, vurderer departementet å synliggjøre dette i utlendingsloven ny § 90 g tredje ledd annet punktum, slik:

⁹ Prop. 2020/21:222 *Anpassningar av svensk lag till EU:s förordningar om Schengens informationssystem* side 70

Medlemsstaten hvor utlendingen har gyldig oppholdstillatelse eller gyldig visum for langvarig opphold har i slike tilfeller anledning til å vurdere om det er grunnlag for tilbakekall.

Det bes om høringsinstansenes syn på om en slik informasjonsbestemmelse er hensiktsmessig.

7.3 Tydeliggjøring i utlendingsloven av enkelte regler som allerede følger av returdirektivet m.m.

7.3.1 Bruken av begrepet «Schengenområdet» o.l.

EU-kommisjonen har i ulike sammenhenger og overfor flere medlemsstater gitt uttrykk for at begrepet «Schengen-området» o.l. angir en for snever gjengivelse av returdirektivets virkeområde. Selv om selve SIS-registreringen etter SIS-forordningene kun gjelder for Schengenområdet, plikter tredjelandsborgerne etter returdirektivet også å forlate stater som ikke formelt er Schengen-stater, men som er medlem av EU (Bulgaria, Irland, Kypros og Romania). Departementet foreslår på denne bakgrunn å benytte terminologien «Schengen- og EU-området» o.l. i regelverket.

7.3.2 Avslutning av ulovlig opphold

Etter returdirektivet skal tredjelandsborgere som *ikke har* lovlig opphold i en annen medlemsstat, i henhold til artikkel 6 nr. 1, pålegges å returnere ut av Schengen-/EU-området i samsvar med artikkel 3 nr. 3, ved at medlemsstaten utferdiger et returvedtak, jf. artikkel 3 nr. 4. Tredjelandsborgere som *har* lovlig opphold i en annen medlemsstat, skal som hovedregel først «pålegges å begi seg umiddelbart til den andre medlemsstatens territorium», jf. returdirektivet artikkel 6 nr. 2. I henhold til returdirektivets terminologi, dreier det seg i slike tilfeller ikke om «retur» – som per definisjon innebærer utreise til et tredjeland – men om tilbakevending til denne medlemsstaten. Departementet skrev følgende om dette skillet i Prop.3 L (2010-2011) *Endringer i utlendingsloven (gjennomføring av returdirektivet)* avsnitt 4.3.1 og avsnitt 5.5:

Artikkel 3 (3) omhandler retur. Det kan presiseres at «retur» i direktivets forstand ikke omfatter tilfeller hvor en utlending forflytter seg til et annet land innenfor Schengenområdet. Direktivet omtaler reise mellom medlemsland i artikkel 6 (2) som «begi seg til» eller i artikkel 6 (3) som «tas tilbake». Transitt innenfor Schengen-området vil heller ikke omfattes av returdirektivet. Det er således kun retur til tredjeland som omfattes av direktivet.

...

Det er verdt å merke seg at retten i artikkel 6 (2) gjelder forut for et returvedtak. En eventuell frist vedkommende får til å reise til det medlemslandet hvor vedkommende har tillatelse, må ikke forveksles med den frivillige fristen som gis i medhold av artikkel 7. Dersom vedkommende ikke reiser til det landet vedkommende har en tillatelse i, så skal det etter direktivet utstedes et returvedtak med en eventuell periode for frivillig retur, eller et innreiseforbud dersom frivillig retur ikke gis.

Schengen-konvensjonen artikkel 23 og 24 (herunder artikkel 23 (2)) har i lengre tid vært en del av norsk rett. Da direktivet artikkel 6 (2) er parallell til denne, og direktivet skal tre i stedet for Schengen-konvensjonen artikkel 23 og 24, er departementet av den oppfatning at artikkel 6 (2) ikke foranlediger noen endring i norsk utlendingslovgivning.

Selv om det ikke ble gjort endringer i utlendingsloven for å tydeliggjøre skillet mellom retur og tilbakevending, ble det inntatt følgende bestemmelse i utlendingsforskriften § 17-14a, som etter gjeldende rett lyder slik:

Vedtak som innebærer at en utlending må forlate riket, jf. lovens § 90 sjette ledd, innebærer at utlendingen må forlate Schengenområdet, med mindre utlendingen har oppholdstillatelse eller annet grunnlag for opphold i et annet Schengenland.

Den nye plikten til å registrere returvedtak i SIS, jf. returforordningen artikkel 3, forsterker viktigheten av skillet mellom retur ut av Schengen-/EU-området og tilbakevending til annen medlemsstat, og aktualiserer behovet for at dette skillet tydeliggjøres i utlendingsloven. At rettsvirkningen av et vedtak som innebærer at en utlending må forlate riket fremgår tydelig av loven, er også viktig av informasjonshensyn. Det foreslås på denne bakgrunn at utlendingsloven § 90 skal lyde slik:

Vedtak som innebærer at en utlending må forlate riket, innebærer at utlendingen må forlate Schengen- og EU-området, med mindre annet følger av § 90 f, eller det gjøres unntak som følge av at Norge har benyttet reservasjonsretten i returdirektivet artikkel 2 nr. 2 for tilfeller hvor utlendingen bortvises eller utvises ved Schengenyttergrensen eller utvises på grunn av straff.

På denne måten vil hovedregelen om at utlendingen må forlate hele Schengen-/EU-området fremgå tydelig av utlendingsloven. Gjennom henvisningen til ny § 90 f synliggjøres det samtidig at det gjelder en særregel for tredjelandsborgere med lovlig opphold i en Schengen-/EU-medlemsstat, se nærmere nedenfor i avsnitt 7.3.3.

Innholdet i gjeldende § 90 foreslås omstrukturert og delt opp i flere nye bestemmelser i §§ 90 a til 90 e for å lette oversiktligheten. For en mer detaljert beskrivelse av de strukturelle endringene, vises det til særmerknadene i avsnitt 8. Utover de strukturelle endringene, foreslås definisjonen av «retur», jf. returdirektivet artikkel 3 nr. 3 inntatt i ny § 90 d første ledd.

7.3.3 Særregel om avslutning av ulovlig opphold for tredjelandsborgere med lovlig opphold i en Schengen-/EU-medlemsstat

I tråd med returdirektivet artikkel 6 nr. 2, foreslås det å oppstille en særregel om avslutning av ulovlig opphold for tredjelandsborgere med lovlig opphold i en Schengen-/EU-medlemsstat i ny § 90 f, slik:

Med mindre annet følger av § 90, skal en utlending som har oppholdstillatelse eller annet grunnlag for opphold i en Schengen- eller EU-medlemsstat pålegges å begi seg umiddelbart til denne medlemsstatens territorium. Dette gjelder likevel ikke dersom utlendingen er funnet å utgjøre en trussel mot offentlig orden eller det er konkrete holdepunkter for å anta at utlendingen ikke vil etterkomme pålegget.

Dersom utlendingen ikke følger et pålegg som nevnt i første ledd, må utlendingen forlate Schengen- og EU-området, jf. § 90.

Kongen kan gi nærmere regler i forskrift.

Til sammenligning innførte Sverige i 2017 følgende bestemmelse i utlänningslagen 8 kap. 6 a §, for å implementere innholdet i returdirektivet artikkel 6 nr. 2:

När en fråga uppkommer om avvisning eller utvisning enligt 2, 3 eller 6 § av en utlännning som har ett giltigt uppehållstillstånd eller någon annan form av tillstånd som ger rätt till vistelse i en annan EU-stat ska den beslutande myndigheten uppmana utlännningen

att inom en skälig tid självmant bege sig till den andra EU-staten. Den beslutande myndigheten får avgöra frågan om avvisning eller utvisning först om utlänningen inte har följt en sådan uppmaning.

Första stycket gäller inte om

1. Migrationsverket avvisar eller avslår en ansökan om uppehållstillstånd som enligt bestämmelser i denna lag eller någon annan författning får bifallas efter inresan till Sverige,
2. utlänningen nekas att resa in i landet,
3. utlänningen hejdas i samband med att han eller hon olagligen passerar en yttre gräns,
4. utlänningen utgör en risk för allmän ordning och säkerhet, eller
5. det är sannolikt att utlänningen inte skulle följa uppmaningen.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela närmare föreskrifter om uppmaningar enligt första stycket.

I den svenske bestemmelsen er ordlyden «uppmana utlänningen att... bege sig till». Ifølge de svenske forarbeidene¹⁰ er begrunnelsen for valg av ordlyd at artikkel 6 nr. 2, ifølge EU-kommisjonen, innebærer at utlendingen «ska ges möjlighet att självmant bege sig till det EU-land där han eller hon har rätt att vistas innan ett beslut om avvisning eller utvisning fattas.» På engelsk er ordlyden i returdirektivet artikkel 6 nr. 2 «be required to go to», og på dansk «anmodes om straks at begive sig til». I returhåndboken på side 30 brukes begrepet «request». I den norske bestemmelsen foreslås det å benytte ordlyden «pålegges». Departementet heller til ikke å benytte et begrep som signaliserer frivillighet. Departementet understreker samtidig at dette pålegget er en form for prosessuell beslutning knyttet til iverksettelsen av vedtaket om at utlendingen skal forlate Norge. Pålegget skal ikke kunne påklages isolert, og vil ikke bli effektivt i den forstand at utlendingen føres til medlemslandet med makt. Konsekvensen av ikke å etterkomme pålegget, blir at utlendingen må forlate Schengen-/EU-området, eventuelt med tvang.

Departementet antar at det vil være mulig og hensiktsmessig at pålegget fremgår av vedtaket i utlendingssaken, heller enn som en separat beslutning. Det er da viktig at det kommuniseres tydelig at utlendingen har en tidsbegrenset mulighet for å reise til det aktuelle medlemslandet og at plikten til å forlate hele Schengen-/EU-området da ikke inntre, samt hva som vil være konsekvensen dersom utlendingen *ikke* reiser til det aktuelle medlemslandet. Departementet er kjent med at returhåndboken s. 30 kan indikere at en annen løsning – at det først må gis et pålegg og først deretter kan fattes et returvedtak – er nødvendig. Dette følger imidlertid ikke klart av direktivets ordlyd. En av målsetningene med returdirektivet er rask og effektiv saksbehandling, som blant annet synliggjøres ved at EU-kommisjonen etter hvert har anbefalt at medlemsstatene benytter muligheten til å samle returvedtak og innreiseforbud i ett vedtak når det er mulig, jf. returdirektivet artikkel 6 nr. 6. Etter departementets syn bør dette i størst mulig grad gjøres også her for å unngå at det administrativt må fattes to vedtak, om det ikke medfører vesentlige ulemper. Departementet ber om høringsinstansenes syn på hvordan avgjørelsene kan innrettes slik at man unngår unødig tidsbruk og merarbeid, samtidig som utlendingen gis reell anledning til å reise til medlemsstaten hvor vedkommende har lovlig opphold, før vedkommende eventuelt må forlate hele Schengen-/EU-området.

¹⁰ Prop. 2016/17:61 *Uppföljning av återvändandedirektivet och direktivet om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning* side 14

Unntakene i lovforslaget § 90 f innebærer at det kan treffes et vedtak om at utlendingen må forlate Schengen-/EU-området uten at utlendingen først må pålegges å begi seg til den medlemsstaten hvor vedkommende har lovlig opphold. Unntaket for tilfeller hvor utlendingen er funnet å utgjøre en «trussel mot offentlig orden» følger uttrykkelig av returdirektivet artikkel 6 nr. 2 annet punktum. I tillegg foreslås et unntak for tilfeller hvor «det er konkrete holdepunkter for å anta at utlendingen ikke vil etterkomme pålegget» om å begi seg umiddelbart til den medlemsstaten hvor vedkommende har lovlig opphold. Denne unntaksadgangen fremgår ikke uttrykkelig av returdirektivet, men departementet støtter uttalelsene i de svenske forarbeidene¹¹ hvor det fremgår følgende:

Av artikkel 6.2 får også anses följa att den utlänning som inte är beredd att ofördröjligen resa till den andra staten inte bör uppmanas att bege sig dit utan i stället genast meddelas ett beslut om avvisning eller utvisning. Som föreslås i promemorian bör det därför införas ett undantag med den innebörden. Vid prövningen av förutsättningarna för att tillämpa undantaget bör den beslutande myndigheten – Polismyndigheten eller Migrationsverket – exempelvis kunna beakta vad utlänningen själv uttalat eller hur han eller hon respekterat tidigare beslut.

Etter den svenske bestemmelsen gjelder det også unntak dersom «Migrationsverket avvisar eller avslår en ansökan om opphållstillstånd som enligt bestemmelser i denna lag eller någon annan författning får bifallas efter inresan till Sverige». Unntaket gjør det mulig å returnere en utlending som har reist lovlig inn i riket, ut av Schengen-/EU-området uten at vedkommende først får anledning til å vende tilbake til en medlemsstat hvor vedkommende har lovlig opphold. Selv om tilsvarende situasjon vil kunne oppstå i Norge, jf. utlendingsloven § 56 tredje ledd jf. utlendingsforskriften § 10-1 og utlendingsloven § 57, foreslår departementet foreløpig ikke en lignende unntaksbestemmelse i ny § 90 f. Det samme gjelder unntakene i den svenske bestemmelsen dersom «utlänningen nekas att resa in i landet», og dersom «utlänningen hejdas i samband med att han eller hon olagligen passerar en yttre gräns». De to sistnevnte unntakene følger av at også Sverige har reservert seg mot anvendelse av returdirektivet i disse tilfellene. Høringsinstansene oppfordres til å komme med innspill om hvorvidt det likevel er et praktisk behov for å innta tilsvarende unntaksbestemmelser i ny § 90 f.

I tredje ledd foreslås en forskriftshjemmel slik at det blant annet vil være anledning til å gi nærmere regler om på hvilken måte pålegg om tilbakevending skal gis, og hvor lang tidsfrist utlendingen skal få til å forlate Norge.

7.3.4 Skille mellom Schengen-/EU-innreiseforbud og nasjonale innreiseforbud

Med «Schengen-/EU-innreiseforbud» menes i det følgende et forbud mot innreise til hele Schengen/EU-området, i tråd med definisjonen i returdirektivet artikkel 3 nr. 6, mens et nasjonalt innreiseforbud bare innebærer forbud mot innreise til Norge.

Norge er ikke bundet av returdirektivet i tilfeller som nevnt i returdirektivet artikkel 2 nr. 2. Det vil i hovedsak si tilfeller hvor tredjelandsborgere utvises på grunn av straff. Reglene i returdirektivet er derfor ikke til hinder for at det etter nasjonal rett ilegges nasjonale innreiseforbud i slike tilfeller.

¹¹ Prop. 2016/17:61 *Uppföljning av återvändandedirektivet och direktivet om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning* side 21

Innenfor returdirektivets anvendelsesområde er utgangspunktet at ileggelse av nasjonale innreiseforbud ikke er tillatt. Det vil i hovedsak si tilfeller hvor tredjelandborgere utvises for brudd på utlendingsloven. Et innreiseforbud i returdirektivets forstand, innebærer per definisjon forbud mot innreise til alle medlemsstatene, jf. art. 3 nr. 6. Retningslinjene i returhåndboken på side 58 oppstiller likevel en viss adgang til å ilegge en form for nasjonale innreiseforbud også i tilfeller som omfattes av returdirektivet:

No purely national entry bans: It is not compatible with the Return Directive to issue purely national migration related entry bans unless the exception referred to in Article 11(4) Return Directive is applicable (see section 11.8. below). National legislation must foresee that entry bans issued in connection with a return decision prohibit entry and stay in all Member States, e.g. by foreseeing an obligation to enter all these entry bans systematically into the SIS.

Authorisation to maintain purely national entry bans in exceptional circumstances: Normally, it is not possible to provide purely national entry ban for cases falling under the Return Directive. If, however, a third-country national subject of an entry ban issued by Member State A has a residence permit issued by Member State B and where Member State B does not want to revoke this permission, following an Article 25 SIC consultation referred to in Article 11(4) of the Return Directive, Member State A shall withdraw the EU entry ban, but may put the third-country national on its national list of alerts under Article 25(2) last sentence SIC ("lex specialis").

En adgang for medlemsstatene til å «beholde den berørte tredjestatsborgeren på sin nasjonale meldingsliste» er også uttrykkelig videreført i fortalepunkt 29 til grensekontrollforordningen.

I Norge ilegges innreiseforbud ved at det treffes vedtak om utvisning, jf. utlendingsloven § 71 annet ledd, hvor det fremgår at utvisning er «til hinder for senere innreise i riket». I praksis skilles det mellom nasjonale innreiseforbud og Schengen-/EU-innreiseforbud. Ved utvisning av tredjelandborgere for straffbare forhold som kan medføre fengsel i minst ett år, eller for brudd på utlendingsloven, gis det i utgangspunktet innreiseforbud til hele Schengen-/EU-området. Dersom tredjelandborgeren har lovlig opphold i en annen medlemsstat, gjennomføres konsultasjon med denne medlemsstaten vedrørende registrering i SIS. I tilfeller hvor medlemsstaten opprettholder tredjelandborgerens lovlige opphold, gjelder innreiseforbudet likevel bare til Norge. Ved utvisning av tredjelandborgere for straffbare forhold som kan medføre fengsel i mindre enn ett år, gjelder innreiseforbudet bare til Norge.

Det foreslås å synliggjøre skillet mellom nasjonale innreiseforbud og Schengen-/EU-innreiseforbud i utlendingsloven § 71 annet ledd og nytt tredje ledd på følgende måte:

Et vedtak om utvisning innebærer at utlendingen får en plikt til å forlate riket, jf. § 90, og ilegges et nasjonalt innreiseforbud eller et Schengen- og EU-innreiseforbud.

Et nasjonalt innreiseforbud er til hinder for senere innreise til Norge, mens et Schengen- og EU-innreiseforbud er til hinder for senere innreise til hele Schengen- og EU-området.

Departementet foreslår også i denne forbindelse å lovfeste når et innreiseforbud begynner å løpe. Tidspunktet for når et Schengen-/EU-innreiseforbud begynner å løpe, bør sammenfalle med tidspunktet for når beslutningen om nektet innreise og opphold skal være synlig i SIS, jf. grensekontrollforordningen artikkel 24 nr. 3,

dvs. «så snart tredjelandsborgeren har forlatt medlemsstatenes territorium, eller så snart som mulig dersom den innmeldende medlemsstaten har fått tydelige holdepunkter for at tredjelandsborgeren har forlatt medlemsstatenes territorium». Når det gjelder annet alternativ, kreves det på engelsk «clear indications», og på dansk «tydelige tegn på». Det foreslås å benytte formuleringen «konkrete holdepunkter for å anta», som gir uttrykk for samme beviskrav som i utlendingsloven ellers når det ikke stilles krav til alminnelig sannsynlighetsovervekt. Tilsvarende bør gjelde for nasjonale innreiseforbud, men med utgangspunkt i tidspunktet utlendingen forlater Norge. Det foreslås følgende bestemmelse i § 71 nytt fjerde ledd:

Nasjonalt innreiseforbud løper fra det tidspunktet utlendingen forlater riket, eller fra det tidspunktet det treffes vedtak om utvisning dersom det er konkrete holdepunkter for å anta at utlendingen ikke befinner seg i riket. Schengen- og EU-innreiseforbud løper fra det tidspunktet utlendingen forlater Schengen- og EU-området, eller fra det tidspunktet det treffes vedtak om utvisning dersom det er konkrete holdepunkter for å anta at utlendingen ikke befinner seg i Schengen- og EU-området.

Ved gjennomføringen av returdirektivet i norsk rett, fikk utlendingsloven § 66 et nytt annet ledd for å oppfylle forpliktelsen i returdirektivet artikkel 11 nr. 1 om at et returvedtak i visse tilfeller «skal» ledsages av et innreiseforbud, se Prop.3 L (2010-2011) *Endringer i utlendingsloven (gjennomføring av returdirektivet)* avsnitt 9.5. Gjeldende § 66 annet ledd lyder slik:

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 sjettede ledd, eller

b. når utlendingen ikke er gitt en utreisefrist

- fordi det er fare for unndragelse, jf. § 90 sjettede ledd bokstav a og § 106 d,
- fordi en søknad er avslått som åpenbart grunnløs eller som følge av vesentlig uriktige eller åpenbart villedende opplysninger, jf. § 90 sjettede ledd bokstav b,
- fordi utlendingen er funnet å utgjøre en trussel mot offentlig orden, jf. § 90 sjettede ledd bokstav c, eller
- fordi utlendingen er funnet å utgjøre en trussel mot grunnleggende nasjonale interesser, jf. § 129 femte ledd.

Siden utlendingsloven etter gjeldende rett ikke skiller uttrykkelig mellom retur ut av Schengen-/EU-området og tilbakevending til en annen medlemsstat slik som returdirektivet, kan det synes som at utvisning etter § 66 annet ledd også «skal» skje i sistnevnte tilfeller. Etter en praksisforleggelse fra UDI, ga departementet derfor instruks GI-02/2018 om «behandling av bortvisningssaker når utlendingen har lovlig opphold i annen Schengen-stat», som fastsetter følgende:

I saker hvor politiet har kompetanse til å treffe bortvisningsvedtak, jf. utlendingsloven § 18, og hvor utlendingen har oppholdstillatelse eller annet grunnlag for lovlig opphold i en annen Schengenstat, gjelder følgende: Selv om det ellers ville vært grunnlag for utvisning fordi det ikke er gitt særskilt utreisefrist, kan politiet eller UDI treffe vedtak om bortvisning uten at UDI også treffer vedtak om utvisning.

I forbindelse med forslaget om at skillet mellom retur ut av Schengen-/EU-området og tilbakevending til annen medlemsstat nå skal fremgå uttrykkelig av utlendingsloven, foreslås det også å innta en presisering i utlendingsloven § 66 annet ledd om at bestemmelsen gjelder utlendinger uten oppholdstillatelse «som må forlate Schengen- og EU-området, jf. § 90». Det er da ikke lenger behov for den nevnte instruksen.

7.3.5 Adgang til å suspendere innreiseforbud

Det fremgår uttrykkelig av returdirektivet artikkel 11 nr. 5 at reglene om innreiseforbud ikke berører retten til internasjonal beskyttelse. I forbindelse med krigen i Ukraina, viste det seg likevel at noen ukrainere ikke slapp inn på Schengen-/EU-området som følge av registrerte beslutninger om nektet innreise og opphold i SIS. EU kom derfor med anbefalinger til medlemsstatene om å suspendere innreiseforbudet i disse sakene, forutsatt at det ikke dreide seg om risikopersoner.

Returdirektivet artikkel 11 nr. 3 tredje og fjerde punktum gir adgang til å suspendere et innreiseforbud, og lyder slik på engelsk:

Member States may refrain from issuing, withdraw or suspend an entry ban in individual cases for humanitarian reasons.

Member States may withdraw or suspend an entry ban in individual cases or certain categories of cases for other reasons.

Returhåndboken gir følgende retningslinjer for forståelsen av bestemmelsene på side 64:

Member States are free not to issue entry bans in individual cases for humanitarian reasons. The formulation of this exception is broad and allows Member States not to issue entry bans at all or to withdraw or suspend existing entry bans. This clause is optional and gives Member States the possibility to make use of it in accordance with their national legislation and administrative practice.

In cases of humanitarian catastrophes (such as earthquakes, other natural disasters or armed conflicts) in third countries which may lead to a mass influx of displaced persons, formal procedures for withdrawal of entry bans in individual cases may take too long and are not feasible. Therefore the possibility exists to provide for a horizontal suspension or withdrawal of entry bans related to the concerned groups of persons.

Utlendingsloven § 71 annet ledd annet punktum gir adgang til å oppheve et innreiseforbud. Videre gir tredje punktum adgang til kortvarig suspensjon av et innreiseforbud etter søknad, hvor formålet er kortvarig besøk. Det foreslås å utvide adgangen til å suspendere (uten å oppheve) innreiseforbud i tråd med adgangen som oppstilles i returdirektivet, gjennom følgende endring i utlendingsloven § 71 annet ledd tredje punktum:

Innreiseforbudet kan suspenderes dersom tungtveiende hensyn taler for det. Det kan etter søknad gis suspensjon for kortvarig besøk, men som regel ikke før to år er gått fra utreisen.

Forslaget er ikke ment å endre den gjeldende adgangen til å suspendere fra innreiseforbud etter søknad hvor formålet er kortvarig besøk, men å åpne for at det også kan suspenderes fra innreiseforbud i andre tilfeller, i tråd med returdirektivet. I slike andre tilfeller skal det være en svært høy terskel for å suspendere innreiseforbud, hovedsakelig knyttet til sterke humanitære hensyn. Kollektiv suspensjon kan tenkes i forbindelse med krig og katastrofer.

7.3.6 Ny regel i utlendingsforskriften om retten til å søke fra riket etter negativt vedtak

Utlendingsforskriften § 10-1 regulerer adgangen til å søke førstegangs oppholdstillatelse fra riket. Dersom vilkårene for å søke fra riket ikke er oppfylt, avslås søknaden på formelt grunnlag uten at det blir vurdert om vilkårene for den tillatelsen det er søkt om er oppfylt. Bestemmelsen lyder i sin helhet slik:

Kravet i lovens § 56 første ledd om at førstegangs oppholdstillatelse skal være gitt før innreise, gjelder ikke for

- a. en utlending som har kompetanse som faglært, jf. § 6-1 første ledd,
- b. ---
- c. sesongarbeidstakere, jf. § 6-3,
- d. en utlending som er ansatt i et internasjonalt selskap, jf. § 1-3 bokstav c.
- e. ektefelle, samboer, barn eller adoptivbarn, som faller inn under lovens § 40 til § 42, eller lovens § 49 når referansepersonen er omfattet av forskriftens § 6-13 og er ansatt i internasjonalt selskap. For ektefelle og samboer er det et vilkår at grunnlaget for oppholdet ikke er et Schengenvisum etter lovens § 10 eller visum av humanitære grunner mv. etter lovens § 11, eller at grunnlaget for oppholdet er et tilsvarende visum utstedt av et annet Schengenland. Hvis søkeren er barn som nevnt i lovens § 42 annet ledd, må det legges fram dokumentasjon på at referansepersonen har del i foreldreansvaret. Dersom referansepersonen ikke har foreldreansvaret alene, må det foreligge samtykke fra den andre forelderen til søknaden om oppholdstillatelse for barnet,
- f. forelder til norsk barn, jf. lovens § 44,
- g. en utlending som omfattes av EØS-avtalen eller EFTA-konvensjonen, jf. lovens § 109 og § 110,
- h. en utlending som er født av foreldre hvorav minst én var norsk borger på fødselstidspunktet, jf. § 8-10,
- i. en utlending som har vært fast ansatt i norsk rederi og faller inn under § 8-11. Det er et vilkår at vedkommende fratrer i riket eller reiser hit umiddelbart etter fratreden i utlandet,
- j. en utlending som søker korttidsopphold etter lovens § 47 for å besøke barn i riket,
- k. sjøfolk om bord på utenlandsk registrert sjøfartøy som søker tillatelse etter § 6-6
- l. nødvendig vakt- og vedlikeholdsmannskap på sjøfartøy i opplag i riket, jf. § 6-31 tredje ledd
- m. en utlending som fyller vilkårene for kollektiv beskyttelse, jf. lovens § 34.

Utlendingsdirektoratet kan gi nærmere retningslinjer og gjøre unntak fra kravet om at førstegangs oppholdstillatelse må være gitt før innreise for søkere som nevnt i forskriftens § 6-19 til § 6-31, og for ektefelle, samboer og barn til slik søker.

Det er et vilkår for å ha rett til å fremme søknad fra riket etter første og annet ledd, at søkeren har lovlig opphold og at vedkommende ikke oppholder seg i riket i forbindelse med søknad om asyl eller i påvente av utreise etter avslag på asylsøknad. Ektefelle, samboer, barn eller adoptivbarn som nevnt i første ledd bokstav e, og forelder til norsk barn som nevnt i bokstav f, kan likevel fremme søknad fra riket selv om vedkommende oppholder seg lovlig i riket i forbindelse med søknad om asyl. Vilåret om lovlig opphold gjelder ikke for barn født i riket.

Selv om vilkårene for å fremme søknad fra riket etter første til tredje ledd ikke er oppfylt, skal myndighetene alltid av eget tiltak vurdere om det er sterke rimelighetsgrunner som tilsier at søknaden likevel bør tas til behandling, jf. lovens § 56 tredje ledd.

Når søkeren ikke fyller vilkårene for å søke fra riket, avslås søknaden på dette grunnlaget. Det samme gjelder når søkeren ikke fyller vilkårene for å reise inn i riket før oppholdstillatelse er gitt.

Det er et vilkår for å søke fra riket at utlendingen har «lovlig opphold», jf. utlendingsforskriften § 10-1 tredje ledd. Etter gjeldende praksis regnes perioden fra avslag på søknad om oppholdstillatelse og frem til utløpet av utreisefristen som «lovlig opphold». En utlending som har søkt førstegangs oppholdstillatelse fra riket og fått avslag på denne, kan dermed søke om en ny oppholdstillatelse innen utløpet av

utreisefristen, forutsatt at de øvrige vilkårene i utlendingsforskriften § 10-1 er oppfylt.

Det foreslås å endre denne praksisen ved å innta en ny regel i utlendingsforskriften § 10-1 tredje ledd tredje punktum om at «En utlending som har fått et vedtak som innebærer en plikt til å forlate riket, jf. lovens § 90, har ikke rett til å søke fra riket.». Endringen vil kunne innebære enkelte administrative besparelser knyttet til registrering av returvedtak i SIS, jf. returforordningen artikkel 3.

UDI vil uansett alltid kunne vurdere om det foreligger «sterke rimelighetsgrunner» som gjør at en eventuell søknad likevel skal tas til behandling, jf. utlendingsforskriften § 10-1 fjerde ledd. Departementet antar at det i en del av tilfellene hvor det nå i utgangspunktet ikke lenger vil være adgang til å søke fra riket, vil foreligge slike sterke rimelighetsgrunner.

7.4 Eventuell midlertidig forskriftsregulering

Departementet bemerker at det kan vise seg å bli behov for å ikraftsette enkelte av de foreslåtte regelendringene før et lovarbeid kan fullføres, som følge av at de nye SIS-forordningene inkorporeres i norsk rett gjennom SIS-loven når de iverksettes. I så fall vil departementet vurdere å innta enkelte av de foreslåtte lovendringene i forskrift, i påvente av det videre lovarbeidet. Dette gjelder selvsagt bare regelendringer som faller innenfor departementets fullmakter for utfyllende forskriftsregulering, jf. særlig utlendingsloven § 139 og SIS-loven § 23 (når endringsloven av 18. februar 2022 trer i kraft).

8 Særmerknader

Til § 66

I annet ledd inntas en presisering om at bestemmelsen gjelder utlendinger uten oppholdstillatelse «som må forlate Schengen- og EU-området, jf. § 90». Formålet er å tydeliggjøre at skal-bestemmelsen om utvisning ikke gjelder utlendinger uten oppholdstillatelse som bare må forlate Norge.

Til § 71

Annet ledd fastslår av informasjonshensyn at et vedtak om utvisning innebærer at utlendingen får en plikt til å forlate riket, jf. § 90, det vil si enten en plikt til å forlate hele Schengen- og EU-området, eller bare en plikt til å forlate Norge. I tillegg fastslår bestemmelsen at et vedtak om utvisning innebærer at det ilegges et innreiseforbud, som er den rettsvirkningen som skiller vedtak om utvisning fra andre vedtak som innebærer at en utlending må forlate riket. Det oppstilles et uttrykkelig skille mellom nasjonale innreiseforbud og Schengen- og EU-innreiseforbud.

Tredje ledd angir nærmere hva henholdsvis et nasjonalt innreiseforbud og et Schengen-/EU-innreiseforbud innebærer.

Fjerde ledd annet punktum fastsetter tidspunktet for når et nasjonalt innreiseforbud begynner å løpe. Tredje punktum fastsetter tidspunktet for når et Schengen-/EU-innreiseforbud begynner å løpe.

Femte ledd annet og tredje punktum erstatter gjeldende annet ledd tredje punktum, og fastslår adgangen til å suspendere innreiseforbud som følger av returdirektivet. Adgangen til å suspendere innreiseforbud etter søknad for kortvarig besøk, gjelder

fremdeles og uten realitetsendringer. I tillegg fremgår det nå uttrykkelig at innreiseforbud kan suspenderes i andre tilfeller. Adgangen skal hovedsakelig være knyttet til sterke humanitære hensyn, og terskelen skal være svært høy. Kollektiv suspensjon kan tenkes i forbindelse med krig og katastrofer.

Sjette ledd gir adgang til å fastsette utfyllende regler i forskrift om blant annet innreiseforbudets varighet og suspensjon av innreiseforbud.

Til § 90

Gjeldende § 90 blir delt opp slik at de ulike bestemmelsene vil fremgå av §§ 90 a til 90 f, med noen endringer.

Den nye § 90 fastslår hovedregelen som etter gjeldende rett følger av utlendingsforskriften § 17-14a, om at et vedtak som innebærer at en utlending må forlate riket ikke bare innebærer at utlendingen får en utreiseplikt fra Norge, men fra hele Schengen- og EU-området. Bestemmelsen viser også til den nye særregelen i § 90 f om avslutning av ulovlig opphold for tredjelandsborgere med lovlig opphold i en annen Schengen-/EU-medlemsstat. I slike tilfeller skal utlendingen gis mulighet til å begi seg umiddelbart til denne medlemsstatens territorium, jf. returdirektivet art. 6 nr. 2, før vedkommende eventuelt må forlate Schengen- og EU-området. Hovedregelen om at utlendingen må forlate hele Schengen- og EU-området gjelder heller ikke dersom det gjøres unntak i tråd med at Norge har benyttet reservasjonsretten i returdirektivet artikkel 2 nr. 2, som innebærer at returdirektivet ikke gjelder i tilfeller hvor utlendingen bortvises eller utvises ved Schengenyttergrensen eller utvises på grunn av straff.

Til § 90 a

Første ledd tilsvarende gjeldende § 90 sjette ledd første punktum, og fastslår at iverksetting av et vedtak som innebærer at en utlending må forlate riket, innebærer at utlendingen pålegges å reise innen en fastsatt frist.

Annet ledd tilsvarende gjeldende § 90 sjuende ledd fjerde punktum, som av informasjonshensyn angir at beslutninger som gjelder iverksetting ikke regnes som enkeltvedtak, jf. forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav b.

Tredje ledd tilsvarende gjeldende § 90 niende ledd, som gir adgang til å fastsette nærmere regler i forskrift om fastsetting av utreisefrist.

Til § 90 b

Bestemmelsen tilsvarende gjeldende § 90 første til femte ledd, og fastsetter tidspunkt for iverksetting av vedtak, dvs. på hvilket tidspunkt utreisefristen pålegges, i ulike tilfeller.

Til § 90 c

Bestemmelsen tilsvarende gjeldende § 90 sjette ledd annet til siste punktum, og gir regler om utreisefristens lengde.

Til § 90 d

Første ledd gjengir definisjonen av «retur» som fremgår av returdirektivet artikkel 3 nr. 3, med noen språklige og terminologiske tilpasninger. Blant annet benyttes ikke lenger begrepet «frivillig» i norsk returterminologi, ettersom det er et misvisende begrep når vedkommende har en plikt til å forlate landet, jf. endringslov LOV-2014-12-12-71 og Prop.110 L (2013–2014).

Annet ledd tilsvarende § 90 sjuende ledd tredje punktum, hvor det fastsettes en plikt for utlendinger til å skaffe seg gyldig reisedokument i forbindelse med uttransportering.

Tredje ledd første punktum tilsvarende § 90 sjuende ledd første punktum som fastslår i hvilke tilfeller politiet med tvang kan håndheve et vedtak som innebærer at en utlending må forlate riket. Det er gjort en redaksjonell endring ved at ordlyden «slikt pålegg som nevnt i sjette ledd ikke blir fulgt» er erstattet med ordlyden «utlendingen ikke overholder en pålagt utreisefrist». Annet punktum tilsvarende § 90 sjuende ledd annet punktum, som fastslår at utlendingen kan bli ført til et annet land enn det vedkommende kom fra når «særlige grunner taler for det».

Fjerde ledd tilsvarende § 90 åttende ledd og fastslår at tvungen utsendelse av en enslig mindreårige bare skal skje til et familiemedlem, utnevnt verge eller til et annet forsvarlig omsorgstilbud, samt at Kongen kan gi nærmere regler i forskrift.

Til § 90 e

Bestemmelsen tilsvarende § 90 tiende og ellefte ledd, og gir regler om utsett iverksetting.

Til § 90 f

Bestemmelsen oppstiller, i tråd med returdirektivet artikkel 6 nr. 2, en særregel om avslutning av ulovlig opphold for tredjelandsborgere som har oppholdstillatelse eller annet grunnlag for opphold i en Schengen-/EU-medlemsstat. Retningslinjer om hvem som skal anses for å ha «oppholdstillatelse eller annet grunnlag for opphold» fremgår av returhåndboken side 31-32.

Første ledd første punktum fastslår at utlendinger som har lovlig opphold i en Schengen- eller EU-medlemsstat skal pålegges å begi seg umiddelbart til denne medlemsstatens territorium, før vedkommende eventuelt får en plikt til å forlate hele Schengen- og EU-området. En fastsettelse av den nærmere tidsfristen er overlatt til nasjonal rett. Departementet mener det normalt bør være tilstrekkelig med én ukes frist. Det vil likevel måtte foretas en konkret vurdering i hvert enkelt tilfelle. Fristen gjelder forut for fristen som gis i medhold av § 90 c. Første ledd annet punktum oppstiller unntak dersom utlendingen «er funnet å utgjøre en trussel mot nasjonal sikkerhet eller offentlig orden», i tråd med returdirektivet artikkel 6 nr. 2 annet punktum. Videre oppstiller bestemmelsen unntak dersom det foreligger unndragelsesfare. Et slikt unntak fremgår ikke uttrykkelig av returdirektivet artikkel 6 nr. 2, men anses å følge implisitt.

Annet ledd fastslår at utlendingen må forlate hele Schengen- og EU-området dersom vedkommende ikke følger pålegget om å begi seg umiddelbart til den medlemsstaten hvor vedkommende har lovlig opphold.

Tredje ledd gir hjemmel for å gi nærmere regler i forskrift.

Til § 90 g

Første ledd fastslår at returvedtak, jf. returforordningen artikkel 3, skal registreres i SIS etter reglene i returforordningen. Bestemmelsen viser til SIS-loven § 1 nr. 3, som fastslår at returforordningen gjelder som norsk lov.

Annet ledd fastslår at beslutninger om nektet innreise og opphold, jf. grensekontrollforordningen artikkel 24, skal registreres i SIS etter reglene i grensekontrollforordningen. Bestemmelsen viser til SIS-loven § 1 nr. 2, om at grensekontrollforordningen gjelder som norsk lov.

Tredje ledd første punktum viser til at det gjelder særskilte konsultasjonsprosedyrer i tilfeller hvor det vurderes registrering i SIS for en utlending som har gyldig oppholdstillatelse eller gyldig visum for langvarig opphold utstedt av en annen medlemsstat, jf. returforordningen artikkel 10 og grensekontrollforordningen artikkel 28. Annet punktum fastslår at medlemsstaten hvor utlendingen har lovlig opphold har anledning til å vurdere om det er grunnlag for tilbakekall.

Bestemmelsen er ikke ment å inneholde materielle regler, men henvisninger til SIS-forordningene og SIS-loven. Dersom det skulle oppstå uklarhet eller motstrid, er det reglene i SIS-forordningene og SIS-loven som gjelder.

Til § 91 a

Bestemmelsen tilsvarer gjeldende § 90 a om tilskudd i forbindelse med retur.

9 Økonomiske og administrative konsekvenser

Forslaget innebærer i all hovedsak at regler som allerede er vedtatt eller allerede gjelder, synliggjøres i utlendingsregelverket av informasjonshensyn. Det forventes ikke at forslaget vil innebære vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser som ikke allerede er hensyntatt i kostnadsrammen for implementering av Schengen IKT-forpliktelser i Utlendingsdirektoratet og Politidirektoratet, lagt fram for Stortinget i Prop. 1 S (2022-2023)/Innst. 16 S (2022-2023).

10 Forslag til endringer i utlendingsloven og utlendingsforskriften

Departementet bemerker at referanser til SIS-loven gjelder SIS-loven slik den vil se ut når Lov om endringer i lov om Schengen informasjonssystem (SIS-loven) mv. (LOV-2022-02-18-6) trer i kraft.

Departementet bemerker videre at en rekke henvisninger til lovens § 90 må justeres dersom gjeldende § 90 stykkes opp som foreslått. Slike lovtekniske justeringer er ikke tatt inn i lovforslaget nedenfor.

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

§ 66 annet ledd skal lyde:

Med mindre det vil være et uforholdsmessig tiltak, jf. § 70, skal en utlending uten oppholdstillatelse *som må forlate Schengen- og EU-området, jf. § 90, utvises*

a. når utlendingen ikke har overholdt plikten til å forlate riket innen utreise-
fristen gitt i medhold av § 90 sjette ledd, eller

b. når utlendingen ikke er gitt en utreisefrist

- fordi det er fare for unndragelse, jf. § 90 sjette ledd bokstav a og § 106 d,

- fordi en søknad er avslått som åpenbart grunnløs eller som følge av vesentlig uriktige eller åpenbart villedende opplysninger, jf. § 90 sjette ledd bokstav b,

- fordi utlendingen er funnet å utgjøre en trussel mot offentlig orden, jf. § 90 sjette ledd bokstav c, eller

- fordi utlendingen er funnet å utgjøre en trussel mot grunnleggende nasjonale interesser, jf. § 129 femte ledd.

§ 71 skal lyde:

Enhver gyldig tillatelse til opphold i riket opphører å gjelde når et vedtak om utvisning er endelig. Kongen kan i forskrift fastsette nærmere regler om virkningen av et vedtak om utvisning for søknader om oppholdstillatelse som ikke er avgjort på utvisningstidspunktet.

Et vedtak om utvisning innebærer at utlendingen får en plikt til å forlate riket, jf. § 90, og ilegges et nasjonalt innreiseforbud eller et Schengen- og EU-innreiseforbud.

Et nasjonalt innreiseforbud er til hinder for senere innreise til Norge, mens et Schengen- og EU-innreiseforbud er til hinder for senere innreise til hele Schengen- og EU-området.

Innreiseforbudet kan gjøres varig eller tidsbegrenset, men ikke for kortere tidsrom enn ett år. *Nasjonalt innreiseforbud løper fra det tidspunktet utlendingen forlater riket, eller fra det tidspunktet det treffes vedtak om utvisning dersom det er konkrete holdepunkter for å anta at utlendingen ikke befinner seg i riket. Schengen- og EU-innreiseforbud løper fra det tidspunktet utlendingen forlater Schengen- og EU-området, eller fra det tidspunktet det treffes vedtak om utvisning*

dersom det er konkrete holdepunkter for å anta at utlendingen ikke befinner seg i Schengen- og EU-området.

Innreiseforbudet kan etter søknad oppheves dersom nye omstendigheter tilsier det. Innreiseforbudet kan suspenderes dersom tungtveiende hensyn taler for det. Det kan etter søknad gis suspensjon for kortvarig besøk, men som regel ikke før to år er gått fra utreisen.

Kongen kan fastsette utfyllende regler i forskrift, herunder om innreiseforbudets varighet og suspensjon av innreiseforbud.

§ 90 skal lyde:

§ 90. Plikten til å forlate riket

Vedtak som innebærer at en utlending må forlate riket, innebærer at utlendingen må forlate Schengen- og EU-området, med mindre annet følger av § 90 f, eller det gjøres unntak som følge av at Norge har benyttet reservasjonsretten i returdirektivet artikkel 2 nr. 2 for tilfeller hvor utlendingen bortvises eller utvises ved Schengenyttergrensen eller utvises på grunn av straff.

§ 90 a skal lyde:

§ 90 a. Iverksetting av vedtak

Vedtak som innebærer at en utlending må forlate riket, jf. § 90, iverksettes ved at utlendingen pålegges å reise innen en fastsatt frist.

Beslutninger som gjelder iverksetting, regnes ikke som enkeltvedtak, jf. forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav b.

Kongen kan gi nærmere regler i forskrift om fastsetting av utreisefrist.

Ny § 90 b skal lyde:

§ 90 b. Tidspunkt for påleggelse av utreiseplikt

Vedtak om bortvisning eller utvisning av en utlending som ikke har oppholdstillatelse eller oppholdsrett etter kapittel 13, eller en nordisk borger som ikke har hatt opphold i riket i mer enn tre måneder, kan iverksettes straks. Vedtak om bortvisning eller utvisning av en utlending med oppholdsrett etter utlendingsloven § 111 kan iverksettes straks.

Vedtak om avslag på søknad om første gangs oppholdstillatelse, og søknad om fornyet oppholdstillatelse fremsatt etter utløpet av fristen i § 61 sjette ledd, kan iverksettes før det er endelig dersom utlendingen har fått mulighet til å fremsette klage. Slikt vedtak kan tidligst iverksettes 48 timer etter at meldingen om vedtaket er kommet frem til utlendingen. Dersom Utlendingsdirektoratet anser søknaden åpenbart grunnløs, kan vedtaket likevel iverksettes så snart fristen for å begjære utsatt iverksetting er utløpt, og direktoratet har tatt stilling til begjæringen.

Vedtak om å nekte realitetsbehandling etter § 32 første ledd bokstav a, c og d og femte ledd, kan iverksettes straks. Dersom det ikke er åpenbart at søknaden bør nektes realitetsbehandlet etter de angitte bestemmelser, skal utlendingen gis

en frist til å begjære utsatt iverksetting, og vedtaket kan ikke iverksettes før fristen er utløpt eller Utlendingsdirektoratet har tatt stilling til begjæringen. Er søknaden nektet realitetsbehandlet etter § 32 første ledd bokstav b, jf. fjerde ledd, og utlendingen har begjært utsatt iverksetting, kan vedtaket ikke iverksettes før Utlendingsnemnda har tatt stilling til begjæringen eller behandlet klagen på vedtaket.

Vedtak om avslag på søknad om fornyet oppholdstillatelse eller permanent oppholdstillatelse fremsatt innen utløpet av fristen i § 61 sjette ledd, kan ikke iverksettes før det er endelig. Tilsvarende gjelder vedtak om tilbakekall etter § 63 og vedtak om utvisning av en utlending som har oppholdstillatelse, eller en nordisk borger som har hatt opphold i riket i mer enn tre måneder. Dersom det er mest sannsynlig at utlendingen vil begå en straffbar handling overfor eller forfølge en annen person eller på annet vis alvorlig krenke en annen persons fred, kan vedtaket iverksettes på et tidligere tidspunkt enn det som følger av første og annet punktum.

Påberoper en utlending seg rett til beskyttelse, jf. § 28, eller for øvrig gir opplysninger som tyder på at vernet mot utsendelse etter § 73 vil komme til anvendelse, kan et vedtak bare iverksettes før det er endelig dersom

- a. søknaden om opphold er nektet realitetsbehandlet i medhold av § 32,*
- b. søkeren tidligere har fått avslag på søknad om beskyttelse i annet land, eller*
- c. vilkårene for opphold etter §§ 28 eller 73 åpenbart ikke er oppfylt*

Ny § 90 c skal lyde:

§ 90 c. Utreisefristens lengde

Utreisefristen 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 d,*
- 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,*
- e. utlendingen bortvises eller utvises ved Schengenyttergrensen, eller*
- f. utlendingen utvises etter § 66 første ledd bokstav b, c, e eller g eller annet ledd eller §§ 67 eller 68.*

Ny § 90 d skal lyde:

§ 90 d. Retur

Retur innebærer at utlendingen reiser, i samsvar med en utreiseplikt eller med tvang, til

- sitt opprinnelsesland,*

- et transittland i samsvar med fellesskapsavtaler eller bilaterale avtaler om tilbaketaking eller andre ordninger, eller
- et annet tredjeland som den berørte tredjelandsborgeren bestemmer seg for å returnere til, og der han eller hun vil bli tatt imot.

Utlendinger som ikke har gyldig reisedokument, har plikt til å skaffe seg dette for gjennomføring av retur.

Dersom utlendingen ikke overholder en pålagt utreisefrist, utreisefrist ikke er gitt, eller det er konkrete holdepunkter for å anta at utlendingen ikke vil forlate riket innen utløpet av fristen, kan politiet uttransportere utlendingen. Når særlige grunner taler for det, kan utlendingen bli ført til et annet land enn det vedkommende kom fra.

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

Ny § 90 e skal lyde:

§ 90 e. Utsatt iverksetting

Når Utlendingsnemnda har truffet et vedtak som innebærer at utlendingen må forlate riket, kan den instruere politiet om å utsette iverksettingen. Utlendingsdirektoratet kan instruere politiet om å utsette iverksettingen dersom slikt vedtak er truffet av direktoratet. Utlendingsnemnda kan instruere politiet om å utsette iverksettingen av et vedtak truffet av direktoratet på nemndas saksområde, når vedtaket innebærer at utlendingen må forlate riket. Departementet kan instruere Utlendingsdirektoratet og Utlendingsnemnda om å utsette iverksettingen av en bestemt type vedtak som innebærer at utlendingen må forlate riket, i påvente av endringer i lov eller forskrift.

Dersom en utlending påberoper seg omstendigheter som nevnt i § 28 på tidspunktet for iverksetting av et vedtak som innebærer at utlendingen må forlate riket, og det ikke fremgår at det allerede er tatt standpunkt til de forholdene som påberopes, skal politiet forelegge spørsmålet om utsatt iverksetting for den myndigheten som har truffet vedtaket.

Ny § 90 f skal lyde:

§ 90 f. Særlig om avslutning av ulovlig opphold for tredjelandsborgere med oppholdstillatelse eller annet grunnlag for opphold i en Schengen- eller EU-medlemsstat

Med mindre annet følger av § 90, skal en utlending som har oppholdstillatelse eller annet grunnlag for opphold i en Schengen- eller EU-medlemsstat pålegges å begi seg umiddelbart til denne medlemsstatens territorium. Dette gjelder likevel ikke dersom utlendingen er funnet å utgjøre en trussel mot nasjonal sikkerhet eller offentlig orden, eller det er konkrete holdepunkter for å anta at utlendingen ikke vil etterkomme pålegget.

Dersom utlendingen ikke følger et pålegg som nevnt i første ledd, må utlendingen forlate Schengen- og EU-området, jf. § 90.

Kongen kan gi nærmere regler i forskrift.

Ny § 90 g skal lyde:

§ 90 g. Registrering i SIS

Returvedtak, jf. returforordningen artikkel 3, skal registreres i SIS etter reglene i returforordningen, jf. SIS-loven § 1 nr. 3.

Beslutninger om nektet innreise og opphold, jf. grensekontrollforordningen artikkel 24, skal registreres i SIS etter reglene i grensekontrollforordningen, jf. SIS-loven § 1 nr. 2.

Dersom det vurderes registrering i SIS som nevnt i første eller annet ledd, for en utlending som har en gyldig oppholdstillatelse eller et gyldig visum for langvarig opphold utstedt av en annen medlemsstat, gjelder særskilte konsultasjonsprosedyrer, jf. returforordningen artikkel 10, og grensekontrollforordningen artikkel 28. Medlemsstaten hvor utlendingen har gyldig oppholdstillatelse eller gyldig visum for langvarig opphold har i slike tilfeller anledning til å vurdere om det er grunnlag for tilbakekall.

Gjeldende § 90 a blir ny § 91 a.

I forskrift 15. oktober 2009 nr. 1286 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsforskriften) foreslås følgende endringer:

§ 10-1 tredje ledd skal lyde:

Det er et vilkår for å ha rett til å fremme søknad fra riket etter første og annet ledd, at søkeren har lovlig opphold og at vedkommende ikke oppholder seg i riket i forbindelse med søknad om asyl eller i påvente av utreise etter avslag på asylsøknad. Ektefelle, samboer, barn eller adoptivbarn som nevnt i første ledd bokstav e, og forelder til norsk barn som nevnt i bokstav f, kan likevel fremme søknad fra riket selv om vedkommende oppholder seg lovlig i riket i forbindelse med søknad om asyl. *En utlending som har fått et vedtak som innebærer en plikt til å forlate riket, jf. lovens § 90, har ikke rett til å søke fra riket.* Vilkåret om lovlig opphold gjelder ikke for barn født i riket.

§ 17-7j første ledd bokstav p skal lyde:

p. opphevelse av innreiseforbud etter lovens § 71 femte ledd og § 124