



DET KONGELIGE
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

Prop. 32 L

(2024–2025)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i utlendingsloven (tilpasninger som følge av nye SIS-forordninger mv.)

Innhold

1	Proposisjonens hovedinnhold..	5		Særskilt om adgangen til å gjøre unntak fra registreringsplikten	31
2	Bakgrunnen for lovforslaget	7	5.1.5	Konsultasjon	32
2.1	Nye SIS-forordninger og sammenhengen med returdirektivet	7	5.2	Lovfesting av skillet mellom utreiseplikt fra riket og utreiseplikt fra Schengen- og EU-området	34
2.2	Høringen	8			
2.3	Gjeldende rett	9	5.3	Endringer i bestemmelsen om iverksetting av vedtak	35
2.3.1	SIS-loven	9			
2.3.2	Returforordningen	9	5.4	Lovfesting av skillet mellom innreiseforbud til riket og innreiseforbud til Schengen- og EU-området	36
2.3.3	Grensekontrollforordningen	12			
2.3.4	Returdirektivet	15			
2.4	Andre lands rett	18			
2.4.1	Sverige	18	5.4.1	Innreiseforbud	36
2.4.2	Danmark	19	5.4.2	Tidspunktet innreiseforbudet begynner å løpe	37
2.4.3	Finland	20			
			5.5	Adgangen til suspensjon av innreiseforbud	37
3	Forslaget i høringsnotatet	22			
3.1	Ny bestemmelse i utlendingsloven om registrering i SIS	22	5.6	Særbestemmelse om utreiseplikt og utreisefrist for tredjelandsborgere med lovlig opphold i et Schengen- eller EU-medlemsland	38
3.2	Lovfesting av skillet mellom utreiseplikt fra riket og utreiseplikt fra Schengen- og EU-området	22			
3.3	Lovfesting av skillet mellom innreiseforbud til riket og innreiseforbud til Schengen- og EU-området	23	5.6.1	Pålegg om at utlendingen skal begi seg til oppholdslandet	38
			5.6.2	Hvordan pålegg om at utlendingen skal begi seg til oppholdslandet skal gis	40
3.4	Utvidet adgang til suspensjon av innreiseforbud	24	5.6.3	Frist for å følge pålegg om å begi seg til oppholdslandet	40
			5.6.4	Adgangen til å ilegge innreiseforbud til riket i tilfeller hvor utlendingen pålegges å begi seg til oppholdslandet	41
			5.6.5	Adgangen til bruk av tvangsmidler og uttransportering i tilfeller hvor utlendingen pålegges å begi seg til oppholdslandet	42
4	Høringsinstansenes syn	25			
4.1	Ny bestemmelse i utlendingsloven om registrering i SIS	25			
4.2	Lovfesting av skillet mellom utreiseplikt fra riket og utreiseplikt fra Schengen- og EU-området	26			
4.3	Lovfesting av skillet mellom innreiseforbud til riket og innreiseforbud til Schengen- og EU-området	28	5.7	Endringer i bestemmelsen om straff for brudd på innreiseforbud	43
4.4	Utvidet adgang til suspensjon av innreiseforbud	29			
5	Departementets vurderinger ...	30			
5.1	Ny bestemmelse i utlendingsloven om registrering i SIS	30			
5.1.1	Behovet for en særskilt bestemmelse om SIS-registrering	30			
5.1.2	Registrering av melding om retur	30			
5.1.3	Registrering av melding om nektet innreise og opphold	31			
6	Overgangsregler	45			
7	Økonomiske og administrative konsekvenser	46			
8	Merknader til lovforslaget	47			
	Forslag til lov om endringer i utlendingsloven (tilpasninger som følge av nye SIS-forordninger mv.)	53			



DET KONGELIGE
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

Prop. 32 L

(2024–2025)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i utlendingsloven (tilpasninger som følge av nye SIS-forordninger mv.)

*Tilråding fra Justis- og beredskapsdepartementet 29. november 2024,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Støre)*

1 Proposisjonens hovedinnhold

Justis- og beredskapsdepartementet legger med dette frem forslag til endringer i lov 15. mai 2008 nr. 35 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven). Det foreslås tilpasninger i utlendingsloven for å legge til rette for at utlendinger med ulovlig opphold effektivt forlater Norge og resten av Schengen- og EU-området, samt om nødvendig hindres i å reise tilbake igjen, i etterkant av nye EU-forordninger om Schengen informasjonssystem (SIS). Tilpasningene går i hovedsak ut på følgende:

- Innføring av en ny bestemmelse som synliggjør registreringsplikten i SIS på utlendingsfeltet, og gir uttrykk for hvilke utlendingsrettslige vedtak som utløser den, i § 90 f.
- Lovfesting av skillet mellom vedtak som pålegger en utreiseplikt fra riket, og vedtak som pålegger en utreiseplikt fra Schengen- og EU-området (inkludert Norge), i § 90 om utreiseplikt. Det foreslås også lovfestet i bestemmelsen hvilket land utreise skal skje til etter returdirektivet artikkel 3 nr. 3, dersom utreiseplikten gjelder Schengen- og EU-området.
- Oppstyking av bestemmelsen om iverksetting av vedtak i nåværende § 90, av pedagogiske hensyn. Reglene som hører mest naturlig sammen samles i egne paragrafer, henholdsvis i § 90 a om utreisefrist, § 90 c om tidspunktet for iverksetting av vedtak, § 90 d om instruksjonsadgang om utsatt iverksetting, og § 90 e om uttransportering.
- Innføring av en særbestemmelse om utreiseplikt og utreisefrist for tredjelandborgere med lovlig opphold i et Schengen- eller EU-medlemsland, som synliggjør innholdet i returdirektivet artikkel 6 nr. 2, i § 90 b.
- Lovfesting av skillet mellom utvisningsvedtak som innebærer et fremtidig innreiseforbud til riket, og utvisningsvedtak som innebærer et fremtidig innreiseforbud til Schengen- og EU-området (inkludert Norge), i § 71 om utvisnings virkning og varighet. Gjeldende praksis om tidspunktet innreiseforbudet begynner å løpe, foreslås også lovfestet i bestemmelsen.
- Endring i bestemmelsen om straff for brudd på innreiseforbud i § 108 tredje ledd bokstav e. Endringen innebærer at det i tilfeller hvor

utlendingen er utvist for brudd på utlendingsloven og ikke for ilagt straff for andre forhold, skal igangsettes prosedyrer for retur fra Schengen- og EU-området ved brudd på innreisefor-

budet, fremfor at utlendingen ilegges fengselsstraff i Norge, også i tilfeller hvor utlendingen har oppholdstillatelse i et Schengen- eller EU-medlemsland.

2 Bakgrunnen for lovforslaget

2.1 Nye SIS-forordninger og sammenhengen med returdirektivet

SIS er en database for informasjonsutveksling mellom medlemslandene i Schengen-samarbeidet. Myndighetene i de ulike medlemslandene registrerer meldinger i SIS innenfor ulike samarbeidsområder, med opplysninger om personer og gjenstander. Når et medlemsland registrerer en melding i SIS, blir meldingen automatisk søkbar også for de øvrige medlemslandene. SIS er et av de viktigste kompenserende tiltakene for opphevelsen av den indre grensekontrollen på Schengenområdet, og skal bidra til et tryggere Europa.

SIS er opprettet i medhold av avsnitt IV i konvensjon 19. juni 1990 om gjennomføring av Schengen-avtalen 14. juni 1985 (Schengenkonvensjonen), og var opprinnelig et kompensatorisk tiltak mot opphevelsen av den indre grensekontrollen for personer. Norge sluttet seg til SIS i 2001, 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*. Etter dette har SIS gjennomgått en omfattende teknisk oppgradering, og systemets anvendelsesområde er utvidet, 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)*.

I november 2018 ble det vedtatt tre nye forordninger om SIS i EU, som effektiviserer og utvider bruken av SIS ytterligere:

- 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)

Forordningene fikk status som norsk lov gjennom inkorporering i SIS-loven, jf. Prop. 226 L (2020-2021) *Endringer i lov om Schengen informasjonssystem (SIS-loven) mv.*, og lovvedtak 36 (2021-2022), fra 7. mars 2023, da forordningene trådte i kraft i medlemslandene.

Etter de nye SIS-forordningene er ikke registrering i SIS lenger bare en mulighet for medlemslandene, men en plikt. Plikten til å registrere to typer meldinger – melding om retur etter returforordningen artikkel 3, og melding om nektet innreise og opphold etter grensekontrollforordningen artikkel 24 – utløses i Norge av at utlendingsmyndighetene treffer ulike typer vedtak overfor utlendinger. Begge meldingstypene er nært knyttet til reglene i direktiv 2008/115/EF om felles standarder og prosedyrer i medlemsstatene for retur av tredjelandsborgere med ulovlig opphold (returdirektivet). Reglene i returdirektivet har til formål å skape et klart og enhetlig regelsett for retur av tredjelandsborgere med ulovlig opphold, og er gjennomført i norsk rett ved gjengivelse (aktiv og passiv transformasjon) i utlendingsregelverket. Utlendingsmyndighetene har gitt uttrykk for utfordringer med hensyn til tolkningen av de nye SIS-forordningene sett i sammenheng med gjeldende regler, og effektiviteten i saksflyten i forbindelse med utreisen til utlendinger som befinner seg ulovlig i riket.

2.2 Høringen

Justis- og beredskapsdepartementet sendte sitt forslag til lov- og forskriftsendringer på høring 27. februar 2023, med frist for uttalelser 27. mai 2023. Høringsnotatet ble sendt til følgende instanser:

Departementene

Arbeids- og velferdsdirektoratet (NAV)
 Barneombudet
 Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (BUFDIR)
 Datatilsynet
 Domstoladministrasjonen
 Helsedirektoratet
 Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi)
 Kriminalomsorgsdirektoratet (KDI)
 Likestillings- og diskrimineringsombudet
 Nasjonalt ID-senter
 Norad
 Politidirektoratet (POD)
 Politiets Sikkerhetstjeneste (PST)
 Regjeringsadvokaten
 Riksadvokaten
 Språkrådet
 Statens sivilrettsforvaltning
 Statsforvalterne
 Utlendingsdirektoratet (UDI)
 Utlendingsnemnda (UNE)

Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM)
 Stortingets ombud for kontroll med forvaltningen (Sivilombudet)

Advokatforeningen
 Akademikerne
 Amnesty International Norge
 Antirasistisk Senter
 Arbeidsgiverforeningen Spekter
 Den norske dommerforening
 Den norske kirke – Kirkerådet og bispedømmene
 DROF – Driftsoperatørforum
 Fagforbundet
 Faglig forum for kommunalt flyktningarbeid
 Flyktninghjelpen
 For Fangers Pårørende (FFP)
 Helsingforskomiteen
 Hovedorganisasjonen Virke
 Human Rights Service (HRS)
 Islamsk Råd
 Juridisk Rådgivning for Kvinner (JURK)
 Jussbuss
 Jussformidlingen

Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon (KS)
 Kontoret for fri rettshjelp
 Kristent Interkulturelt Arbeid (KIA)
 KUN Senter for kunnskap og likestilling
 Landsorganisasjonen i Norge (LO)
 Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner (LNU)
 Mennesker i Limbo
 MiRA Ressurscenter for innvandrere og flyktningkvinner
 Norges Juristforbund
 Norges politilederlag
 Norsk Folkehjelp
 Norsk Innvandrersforum
 Norsk organisasjon for asylsøkere (NOAS)
 Norsk Tjenestemannslag (NTL)
 Næringslivets hovedorganisasjon (NHO)
 Organisasjonen mot offentlig diskriminering (OMOD)
 Politiets Fellesforbund
 Politijuristene
 PRESS – Redd Barna Ungdom
 Redd Barna
 Rettferdighet i asylpolitikken (RIA)
 Rettspolitisk forening
 Røde Kors
 Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn
 Selvhjelp for innvandrere og flyktninger (SEIF)
 Seniorsaken
 Stiftelsen barnas rettigheter
 UNHCR Stockholm
 Unio – Hovedorganisasjonen for universitets- og høyskoleutdannede
 Vergeforeningen Følgesvennen
 Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund (YS)

Departementet har mottatt høringsuttalelser med realitetsmerknader fra:

Datatilsynet
 Politidirektoratet (POD)
 Utlendingsdirektoratet (UDI)
 Utlendingsnemnda (UNE)

Kontoret for fri rettshjelp

Følgende instanser har svart at de ikke avgir uttalelse i saken, eller at de ikke har merknader til forslaget:

Forsvarsdepartementet
 Landbruks- og matdepartementet
 Nærings- og fiskeridepartementet
 Samferdselsdepartementet

Arbeids- og velferdsdirektoratet (NAV)
Domstoladministrasjonen
Språkrådet
Statens vegvesen

Hovedsynspunktene i de sentrale høringsuttalelsene vedrørende lovendringsforslagene er gjengitt i proposisjonen.

Høringsinstansene har også hatt merknader til forslagene til forskriftsbestemmelser som ble sendt på høring. Departementet vil vurdere disse innspillene i forbindelse med det senere forskriftsarbeidet.

Alle høringsuttalelsene er i sin helhet tilgjengelige på departementets nettsider.

2.3 Gjeldende rett

2.3.1 SIS-loven

Lov 16. juli 1999 nr. 66 (SIS-loven) inkorporerer de tre nye SIS-forordningene i norsk rett. Lovens § 1 lyder slik:

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

Følgende forordninger gjelder som lov:

1. Europaparlaments- og rådsforordning (EU) 2018/1862 om opprettelse, drift og bruk av Schengen-informasjonssystem (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-informasjonssystem (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-informasjonssystem 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:

§ 7. *Opplysninger som kan behandles*

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 for registrering av ulike typer meldinger, eksempelvis meldinger om retur etter returforordningen artikkel 3, og meldinger om nektet innreise og opphold etter grensekontrollforordningen artikkel 24. Bestemmelsen lyder slik:

§ 8. *Vilkår for å behandle opplysninger om personer og gjenstander*

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.

Retningslinjer for tolkningen av SIS-forordningene fremgår av "Commission recommendation establishing a Practical Handbook to be used by Member States` competent authorities and SIRENE Bureaux when carrying out tasks related to the Schengen Information System" (SIS-håndboken). Retningslinjene er ikke rettslig bindende og reflekterer ikke nødvendigvis en konsensus blant medlemslandene, men gir uttrykk for EU-kommisjonens tolkninger av SIS-forordningene.

2.3.2 Returforordningen

I henhold til forordning (EU) 2018/1860 om bruk av Schengen informasjonssystem for retur av tredjestatsborgere uten lovlig opphold (returforord-

ningen), er medlemslandene forpliktet til å registrere «alerts on return» i SIS. Returforordningen artikkel 3 lyder slik i norsk oversettelse:

Artikkel 3

Registrering av meldinger om tilbakesending i SIS

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.
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 tredjestatsborgere 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, som i norsk oversettelse lyder slik:

«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 punkt 2.3.4.

I denne forbindelse er returforordningen for-talepunkt 8 relevant:

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 gjøres unntak fra registrering i SIS dersom returvedtaket gjelder «tredjestatsborgere som sitter fengslet mens de venter på å bli uttransportert», og dersom «returvedtak er truffet ved en medlemsstats ytre grense og gjennomført umiddelbart», jf. returforordningen artikkel 3 nr. 2 og nr. 3.

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.

Prosedylene som skal følges ved treff på en melding om retur på en utlending som forlater Schengenområdet, følger av returforordningen artikkel 6. Medlemslandet som har foretatt registreringen skal da slette meldingen, jf. artikkel 6 nr. 2. Dersom det er relevant, skal det registreres en melding om nektet innreise og opphold i henhold til grensekontrollforordningen artikkel 24 nr. 1 bokstav b.

Regler om konsultasjon mellom medlemsland vedrørende registrering i SIS i tilfeller hvor tredjelandsborgeren registreringen gjelder har oppholdstillatelse eller visum for langvarig opphold i et annet medlemsland, følger av returforordningens artiklene 10 og 11. Ifølge bokstav f i artiklene, skal det enten ikke gjøres registrering i SIS, eller registrering som allerede er foretatt skal slettes, dersom tredjelandsborgerens lovlige opphold opprettholdes etter at konsultasjonen er gjennomført. Artiklene 10 og 11 lyder slik i norsk oversettelse:

Artikkel 10

Konsultasjon før registrering av en melding om retur

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.

Artikkel 11

Konsultasjon etter registrering av en melding om retur

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 anmod-

ningen 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.

2.3.3 Grensekontrollforordningen

I henhold til forordning (EU) 2018/1861 om opprettelse, drift og bruk av Schengen informasjonsystem innen grensekontroll (grensekontrollforordningen), er medlemslandene blant annet forpliktet til å registrere «alerts for refusal of entry and stay». Grensekontrollforordningen artikkel 24 lyder slik i norsk oversettelse:

Artikkel 24

Vilkår for registrering av meldinger om nektet innreise og opphold

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.
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 at vilkårene i artikkel 24 nr. 1 bokstav a eller bokstav b er oppfylt.

Etter artikkel 24 nr. 1 bokstav a skal det registreres melding om nektet innreise og opphold i SIS dersom medlemslandet har truffet en beslutning i samsvar med sin nasjonale rett 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», og utstedt en nasjonal melding om nektet innreise og opphold. I hvilke tilfeller slike situasjoner skal oppstå, er nærmere angitt i artikkel 24 nr. 2 bokstavene a til c.

Begrepet «innreiseforbud» i artikkel 24 nr. 1 bokstav b, er definert i forordningens artikkel 3 nr. 17, som viser til definisjonen i returdirektivet artikkel 6 nr. 3, se nærmere omtale av returdirektivets regler nedenfor i punkt 2.3.4.

Artikkel 24 oppstiller ingen uttrykkelig adgang til å gjøre unntak fra registrering av melding om nektet innreise og opphold. Det fremgår

imidlertid generelt av artikkel 21 nr. 1, at medlemslandene skal fastslå hvorvidt saken er «adekvat, relevant og viktig nok» til at det bør foretas registrering i SIS, før registrering av meldinger etter grensekontrollforordningen, eller ved forlengelse av slike registreringer.

Personer som er gjenstand for en beslutning om nektet innreise og opphold skal, etter artikkel 24 nr. 4, ha klageadgang. Denne skal «omfatte en effektiv klageadgang ved en domstol». Det fremgår imidlertid av forordningens 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.

Regler om konsultasjon mellom medlemsland i tilfeller hvor et medlemsland vurderer å utstede eller forlenge en oppholdstillatelse eller et visum for langvarig opphold til en tredjelandsborger som allerede er registrert i SIS med en melding om nektet innreise og opphold av et annet medlemsland, følger av grensekontrollforordningen artikkel 27:

Artikkel 27

Konsultasjon før utstedelse eller forlengelse av en oppholdstillatelse eller et visum for langvarig opphold

Dersom en medlemsstat vurderer å utstede eller forlenge en oppholdstillatelse eller et visum for langvarig opphold til en tredjelandsborger som er gjenstand for en melding om nektet innreise og opphold som er registrert av en annen medlemsstat, skal de berørte medlemsstatene konsultere med hverandre ved utveksling av supplerende opplysninger i samsvar med følgende regler:

- a) Den utstedende medlemsstaten skal konsultere den innmeldende medlemsstaten

før den utsteder eller forlenger oppholdstillatelsen eller visumet for langvarig opphold.

- b) Den innmeldende medlemsstaten skal svare på anmodningen om konsultasjon innen ti kalenderdager.
- c) Dersom det ikke gis svar innen fristen i bokstav b), skal det innebære at den innmeldende medlemsstaten ikke motsetter seg utstedelsen eller forlengelsen av oppholdstillatelsen eller visumet for langvarig opphold.
- d) Når den utstedende medlemsstaten treffer den relevante beslutningen, 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 berørte tredjelandsborgers tilstedeværelse på medlemsstatenes territorium eventuelt kan utgjøre.
- e) Den utstedende medlemsstaten skal underrette den innmeldende medlemsstaten om sin beslutning.
- f) Dersom den utstedende medlemsstaten underretter den innmeldende medlemsstaten om at den har til hensikt å utstede eller forlenge oppholdstillatelsen eller visumet for langvarig opphold, eller at den har besluttet å gjøre det, skal den innmeldende medlemsstaten slette meldingen om nektet innreise og opphold.

Den endelige beslutningen om hvorvidt det skal utstedes en oppholdstillatelse eller et visum for langvarig opphold til en tredjelandsborger, påhviler den utstedende medlemsstaten.

Regler om konsultasjon mellom medlemsland vedrørende registrering i SIS i tilfeller hvor tredjelandsborgeren som registreringen gjelder har oppholdstillatelse eller visum for langvarig opphold i et annet medlemsland, følger av grensekontrollforordningen artiklene 28 og 29. Ifølge bokstav f i artiklene, skal det enten ikke gjøres registrering i SIS, eller registrering som allerede er foretatt skal slettes, dersom tredjelandsborgers lovlig opphold opprettholdes etter at konsultasjon er gjennomført.

Artiklene 28 og 29 lyder slik i norsk oversettelse:

*Artikkel 28***Konsultasjon før registrering av en melding om nektet innreise og opphold**

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 beslutnin-

gen, registrere meldingen om nektet innreise og opphold.

*Artikkel 29***Konsultasjon etter registrering av en melding om nektet innreise og opphold**

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.

Regler om sletting, blant annet av meldinger om nektet innreise og opphold, følger av grensekontrollforordningen artikkel 40:

Artikkel 40

Sletting av meldinger

1. Meldinger om nektet innreise og opphold i henhold til artikkel 24 skal slettes
 - a) når beslutningen som lå til grunn for å registrere meldingen, er blitt tilbakekalt eller annullert av vedkommende myndighet, eller
 - b) dersom det er relevant, på bakgrunn av konsultasjonsordningen nevnt i artikkel 27 og artikkel 29
2. Meldinger om tredjestatsborgere som omfattes av restriktive tiltak for å hindre innreise til eller transitt gjennom medlemsstatenes territorium, skal slettes når de restriktive tiltakene er avsluttet, suspendert eller annullert.
3. Meldinger om en person som har oppnådd statsborgerskap i en medlemsstat eller enhver stat hvis statsborgere omfattes av retten til fri bevegelighet i henhold til unionsretten, skal slettes så snart den innmeldende medlemsstaten blir klar over eller underrettes i henhold til artikkel 44 om at vedkommende har oppnådd et slikt statsborgerskap.
4. Meldingen skal slettes når meldingen utløper i samsvar med artikkel 39.

I denne forbindelse er grensekontrollforordningen fortalepunkt 29 relevant:

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

2.3.4 Returdirektivet

Reglene i returdirektivet er innarbeidet i norsk rett ved gjengivelse (aktiv og passiv transformasjon), se Prop. 3 L (2010–2011) *Endringer i utlendingsloven (gjennomføring av returdirektivet)* punkt 2.2.

Returdirektivets formål fremgår av artikkel 1, som lyder slik i norsk oversettelse:

Artikkel 1

Formål

I dette direktiv fastsettes felles standarder og prosedyrer som skal anvendes i medlemsstatene ved retur av tredjelandsborgere med ulovlig opphold, i samsvar med de grunnleggende rettigheter som er generelle prinsipper i fellesskapsretten og folkeretten, herunder forpliktelser med hensyn til menneskerettigheter og beskyttelse av flyktninger.

Direktivets virkeområde fremgår av artikkel 2:

Artikkel 2

Virkeområde

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.

Utgangspunktet er at direktivet gjelder for tredjelandsborgere som oppholder seg ulovlig på et medlemslands territorium. Norge har imidlertid benyttet adgangen til reservasjon mot anvendelse av returdirektivet i tilfellene som følger av returdirektivet artikkel 2 nr. 2. Dette innebærer at Norge ikke er forpliktet til å følge returdirektivets regler i disse tilfellene, se Prop. 3 L (2010–2011) *Endringer i utlendingsloven (gjennomføring av returdirektivet)* punkt 4.2.

Ifølge EU-domstolens rådgivende uttalelse i C-329/11 (*Achughbaban*) avsnitt 41, gjelder imidlertid uansett reglene i returdirektivet i tilfeller hvor

utlendingen ilegges straff for ulovlig opphold alene.

I Prop. 60 L (2020–2021) *Endringer i utlendingslova (strafferamme for ulovleg opphald m.m.)* punkt 7.2, fremgår det at departementet mener det er forsvarlig å legge til grunn «at all utvising grunna ilagd straff for anna enn brot på utlendingslova vil vere omfatta av unntaksregelen i artikkel 2 nr. 1 bokstav b, sjølv om også brot på utlendingslova er ein del – herunder også når det er ein sentral del – av grunngevinga for utvisingsvedtaket».

Returdirektivet artikkel 3 definerer blant annet «retur», «returvedtak» og «innreiseforbud», og lyder slik i norsk oversettelse:

Artikkel 3

Definisjoner

I dette direktiv menes med

1. «tredjelandborger»: en person som ikke er unionsborger etter traktatens artikkel 17 nr. 1, og som ikke har rett til fri bevegelighet i henhold til fellekskapsretten, som definert i artikkel 2 nr. 5 i Grenseforordningen,
2. «ulovlig opphold»: tilstedeværelsen på en medlemsstats territorium av en tredjelandborger som ikke, eller ikke lenger, oppfyller vilkårene for innreise som fastsatt i artikkel 5 i Grenseforordningen, eller andre vilkår for innreise eller opphold i vedkommende medlemsstat,
3. «retur»: den prosess som innebærer at en tredjelandborger returnerer – enten frivillig i samsvar med en utreiseplikt, eller med tvang – til:
 - sitt opprinnelsesland, eller
 - et transittland i samsvar med fellekskapsavtaler eller bilaterale avtaler om tilbaketaking eller andre ordninger, eller
 - et annet tredjeland som den berørte tredjelandborgeren frivillig bestemmer seg for å returnere til, og der han eller hun vil bli tatt imot,
4. «returvedtak»: en administrativ eller rettslig avgjørelse som sier eller erklærer at en tredjelandborgers opphold er ulovlig, og som pålegger eller fastslår en utreiseplikt,
5. «uttransportering»: håndheving av utreiseplikten, det vil si fysisk transport ut av medlemsstaten,
6. «innreiseforbud»: en administrativ eller rettslig avgjørelse som forbyr innreise og opphold på medlemsstatens territorium i

et bestemt tidsrom, og som følger med et returvedtak,

7. «fare for unndragelse»: tilfeller der det i en konkret sak foreligger grunner, basert på objektive kriterier fastlagt ved lov, til å tro at en tredjelandborger som skal returneres, kan komme til å unndra seg,
8. «frivillig utreise»: oppfyllelse av utreiseplikten innen den fastsatte fristen i returvedtaket,
9. «sårbare personer»: mindreårige, enslige mindreårige, personer med nedsatt funksjonsevne, eldre, gravide, aleneforeldre med mindreårige barn og personer som har vært utsatt for tortur, voldtekt eller andre alvorlige former for psykisk, fysisk eller seksualisert vold.

I hvilke tilfeller medlemslandene skal utferdige et «returvedtak» med sikte på å gjennomføre en «retur», fremgår av returdirektivet artikkel 6:

Artikkel 6

Returvedtak

1. Medlemsstatene skal utferdige et returvedtak til alle tredjelandborgere som oppholder seg ulovlig på deres territorium, med forbehold for unntakene nevnt i nr. 2 – 5.
2. Tredjelandborgere som oppholder seg ulovlig på en medlemsstats territorium og har gyldig oppholdstillatelse eller annen tilatelse som gir rett til opphold, utstedt av en annen medlemsstat, skal pålegges å begi seg umiddelbart til den andre medlemsstatens territorium. Dersom den berørte tredjelandborgeren ikke etterkommer dette kravet, eller dersom det av hensyn til nasjonal sikkerhet eller offentlig orden er påkrevet at tredjelandborgeren forlater territoriet umiddelbart, får nr. 1 anvendelse.
3. Medlemsstatene kan unnlate å utferdige et returvedtak til en tredjelandborger som oppholder seg ulovlig på dens territorium, dersom den berørte tredjelandborgeren 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 tredjelandborgeren, anvende nr. 1.
4. Medlemsstatene kan på ethvert tidspunkt beslutte å gi en tredjelandborger 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.

Returdirektivet artikkel 7 lyder slik i norsk oversettelse:

Artikkel 7

Frivillig utreise

1. Et returvedtak skal inneholde en passende frist for frivillig utreise på mellom sju og tretti dager, med forbehold for unntakene omhandlet i nr. 2 og 4. Medlemsstatene kan i sin nasjonale lovgivning bestemme at en slik frist bare skal gis etter søknad fra den berørte tredjelandsborgeren. Medlemsstatene skal i så fall informere de berørte tredjelandsborgere om muligheten for å søke om dette.
Fristen fastsatt i første ledd skal ikke være til hinder for at de berørte tredjelandsborgere kan reise tidligere.
2. Medlemsstatene skal om nødvendig forlenge fristen for frivillig utreise med et passende tidsrom, og det skal da tas hensyn til de spesifikke omstendighetene i saken, som for eksempel oppholdets lengde, barn som går på skole og andre familiemessige og sosiale bånd.

3. I perioden fram mot frivillig utreise kan det pålegges visse forpliktelser med sikte på å unngå fare for unndragelse, som for eksempel en plikt til å melde seg hos myndighetene med jevne mellomrom, til å stille en tilfredsstillende økonomisk garanti, til å levere inn dokumenter eller til å oppholde seg på et bestemt sted.
4. Dersom det er fare for unndragelse, eller dersom en søknad om lovlig opphold er avslått som åpenbart grunnløs eller falsk, eller dersom vedkommende er en fare for offentlig orden, offentlig sikkerhet eller nasjonal sikkerhet, kan medlemsstatene unnlate å gi en frist for frivillig utreise, eller de kan gi en kortere frist enn sju dager.

Returdirektivet artikkel 8 lyder slik i norsk oversettelse:

Artikkel 8

Uttransportering

1. Medlemsstatene skal treffe alle tiltak som er nødvendige for å håndheve returvedtaket dersom det ikke er gitt noen frist for frivillig utreise i samsvar med artikkel 7 nr. 4, eller dersom utreiseplikten ikke er oppfylt innen en frist for frivillig utreise gitt i samsvar med artikkel 7.
2. Dersom en medlemsstat har gitt en frist for frivillig utreise i samsvar med artikkel 7, kan returvedtaket håndheves først etter at fristen er utløpt, med mindre det oppstår en fare som nevnt i artikkel 7 nr. 4 i dette tidsrommet.
3. Medlemsstatene kan vedta en egen administrativ eller rettslig avgjørelse om uttransportering.
4. Når medlemsstatene – som en siste utvei – benytter tvangstiltak for å gjennomføre uttransportering av en tredjelandsborger som motsetter seg dette, skal tiltakene være forholdsmessige og ikke innebære mer tvang enn hva som er rimelig. De skal gjennomføres i tråd med nasjonal lovgivning, i samsvar med grunnleggende rettigheter og med behørig respekt for tredjelandsborgerens verdighet og fysiske integritet.
5. Når uttransporteringen gjennomføres med fly, skal medlemsstatene ta hensyn til de felles retningslinjer som sikkerhetstiltak ved felles uttransportering med fly som følger som vedlegg til vedtak 2004/573/EF.

6. Medlemsstatene skal innføre et effektivt system for kontroll av tvangsretur.

Videre lyder returdirektivet artikkel 11 om innreiseforbud slik i norsk oversettelse:

Artikkel 11

Innreiseforbud

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.

Retningslinjer for tolkningen av returdirektivet fremgår av "Commission recommendation establishing a common «Return Handbook» to be used by Member States' competent authorities when carrying out return-related tasks" (returhåndboken). Retningslinjene er ikke rettslig bindende og reflekterer ikke nødvendigvis en konsensus blant medlemslandene, men gir uttrykk for EU-kommisjonens tolkninger av returdirektivet.

Returdirektivet er på nåværende tidspunkt under revisjon. Det er uvisst når arbeidet vil bli ferdigstilt, men det er et stort fokus på temaet i EU.

2.4 Andre lands rett

2.4.1 Sverige

Den svenske utlendingsloven inneholder ingen særskilte regler om registrering i SIS. Vurderinger om dette er gjort i Proposisjon 2020/21:222 *Anpassningar av svensk lag till EU:s förordningar om Schengens informationssystem*. Her finnes også vurderinger i forbindelse med bestemmelsen i den svenske utlendingsloven 7 kap. om «återkallelse av tillstånd» 5 § som lyder slik:

5 § 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.

Regelen i returdirektivet artikkel 6 nr. 2, er implementert i 8 kap. 6 a § om «Avvisning eller utvisning av en utlänning som har tillstånd att vistas i en annen EU-stat». Bestemmelsen lyder slik:

6 a § När en fråga uppkommer om avvisning eller utvisning enligt 2, 3 eller 6 § av en utlänning som har ett giltigt opphållstillstånd eller någon annan form av tillstånd som ger rätt till vistelse i en annan EU-stat ska den beslutende myndigheten oppmana utlänningen att inom en skälig tid självmant bege sig till den andra EU-staten. Den beslutende myndigheten får avgöra frågan om avvisning eller utvisning först om utlänningen inte har följt en sådan oppmaning.

Första stycket gäller inte om

1. Migrationsverket avvisar eller avslår en ansökan om opphållstillstånd som enligt bestemmelser 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 sikkerhet, eller
5. det är sannolikt att utlänningen ikke skulle följa oppmaningen.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestemmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeeringsformen meddela nærmere föreskrifter om oppmaningar enligt första stycket.

Vurderinger i forbindelse med gjennomføringen av returdirektivets regler i svensk rett, finnes i Proposisjon 2016/17:61 *Uppfølging av återvändandenedirektivet och direktivet om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning*.

2.4.2 Danmark

Den danske utlendingsloven inneholder følgende regler om registrering i SIS:

§ 58 g. Udlændingemyndighederne indberetter en udlænding, der ikke er statsborger i et Schengenland eller et land, der er tilsluttet Den Europæiske Union, som uønsket til SIS, hvis

- 1) udlændingen er udvist af landet i medfør af §§ 22-24 og meddelt indrejseforbud for mindst 6 år,
- 2) udlændingen er udvist af landet i medfør af § 25,
- 3) udlændingen er meddelt afslag på opholdstilladelse efter § 10, stk. 1 eller 2, nr. 1 eller 2,
- 4) udlændingens opholdstilladelse er inddraget i medfør af § 19, stk. 2, nr. 2 eller 3,
- 5) udlændingens opholdstilladelse eller opholdsret er bortfaldet i medfør af § 21 b, stk. 1,
- 6) udlændingen har fået frataget sin danske indfødsret i medfør af § 8 B, stk. 3, i lov om dansk indfødsret,
- 7) udlændingen har fået udstedt visum efter § 4 eller § 4 a og er udvist af landet i medfør af § 25 b efter at have fået afslag på en ansøgning om opholdstilladelse efter § 7,
- 8) udlændingen er udvist af landet efter §§ 25 a eller 25 b og meddelt indrejseforbud,
- 9) udlændingen er optaget på den liste, der er nævnt i § 29 c, stk. 1,
- 10) udlændingen er meddelt indrejseforbud efter § 32, stk. 1, nr. 2, eller
- 11) udlændingen er meddelt indrejseforbud efter § 32, stk. 1, nr. 6.

Stk. 2. Udlændingemyndighederne kan indberette en udlænding, der ikke er statsborger i et Schengenland eller et land, der er tilsluttet Den Europæiske Union, som uønsket til SIS, hvis udlændingen er omfattet af restriktive foranstaltninger i form af begrænsninger med hensyn til indrejse og gennemrejse besluttet af De Forenede Nationer eller Den Europæiske Union.

Stk. 3. Udlændingemyndighederne indberetter i medfør af SIS-tilbagesendelsesforordningen en udlænding, der ikke er statsborger i et Schengenland eller et land, der er tilsluttet Den Europæiske Union, til SIS, hvis udlændingen er genstand for en afgørelse om tilbagesendelse.

Stk. 4. Udlændinge- og integrationsministeren kan fastsætte nærmere regler om udlændingemyndighedernes kompetence til at indberette efter stk. 1-3, herunder på en anden udlændingemyndigheds vegne.

§ 58 h. Utlændingemyndighederne og Udenrigsministeriet forestår konsultationer med myndighederne i et andet Schengenland i medfør af SIS-forordningens og SIS-tilbagesendesforordningens bestemmelser herom.

Stk. 2. Finder udlændingemyndighederne eller Udenrigsministeriet efter de i stk. 1 nævnte konsultationer, at en i medfør af § 58 g indberettet udlænding bør slettes i SIS, slettes den pågældende i SIS.

Stk. 3. Utlændinge- og integrationsministeren kan fastsætte nærmere regler om udlændingemyndighedernes kompetence til at forestå konsultationer efter stk. 1, herunder på en anden udlændingemyndigheds vegne.

Det redegjøres nærmere for bestemmelsene i Lovforslag nr. L 185 Folketinget 2020-21 *Forslag til Lov om ændring af undlændingeloven og lov om Danmarks tiltrædelse af Schengenkonventionen (Gennemførelse af forordningen om oprettelse af et europæisk system vedrørende rejseinformation og rejsetilladelse (ETIAS), forordninger om oprettelse af et ind- og udrejsesystem (EES) samt forordninger om oprettelse, drift og brug af Schengeninformationssystemet (SIS) på områderne for henholdsvis ind- og udrejsekontrol samt politisamarbejde og strafferetligt samarbejde og om brug af SIS i forbindelse med tilbagesendelse af tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold m.v.)*.

Videre inneholder den danske utlendingsloven § 19 regler om i hvilke tilfeller «opholdstilladelse kan inddrages». Stykke 4 lyder slik:

En tidsbegrænset eller tidsubegrænset opholdstilladelse kan altid inddrages, hvis en udlænding, der ikke er statsborger i et Schengenland eller et land, der er tilsluttet Den Europæiske Union, er indberettet til SIS som uønsket i medfør af SIS-forordningen på baggrund af omstændigheder, der her i landet kunne medføre udvisning efter kapitel 4. Det samme gælder, hvis udlændingen er indberettet til SIS som uønsket, fordi den pågældende er omfattet af restriktive foranstaltninger i form af begrænsninger med hensyn til indrejse og gennemrejse besluttet af De Forenede Nationer eller Den Europæiske Union. Inddragelse efter 1. og 2. pkt. sker efter konsultation i medfør af SIS-forordningens regler herom med myndighederne i et andet Schengenland.

Regelen i returdirektivet artikkel 6 nr. 2, er ikke implementert i en særskilt bestemmelse i den danske utlendingsloven. Vurderinger i forbindelse

med Danmarks implementering av reglene i returdirektivet finnes i Lovforslag nr. L 107 Folketinget 2010-11 *Forslag til Lov om ændring af udlændingeloven (Direktiv om fælles standarder og procedurer i medlemsstaterne for tilbagesendelse af tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold (udsendelsesdirektivet) m.v.)*, samt i Lovforslag nr. L 189 Folketinget 2019-20 *Forslag til Lov om ændring af udlændingeloven, integrationsloven og forskellige andre love (Forenkling af regler, herunder om klageadgangen til Udlændingenævnet og indrejseforbud, indførelse af en bagatelgrænse for tilbagebetaling af gebyr, præcisering af adgangen og ændring af kompetencen til at forlænge en udrejsefrist, opfølgning på evaluering af Danmarks anvendelse af Schengenreglerne om bl.a. tilbagesendelse samt præcisering af rækkevidden af indrejseforbud omfattet af udsendelsesdirektivet m.v.)*.

2.4.3 Finland

Den finske utlendingsloven inneholder ingen særskilte regler om registrering i SIS. Vurderinger om dette er gjort i RP 35/2021 rd *Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning som kompletterar förordningarna om användning av Schengens informationssystem*.

Den finske utlendingsloven inneholder følgende bestemmelse om «återkallande av uppehållstillstånd» i 58 § 6 mom.:

Ett tidsbegränsat eller permanent uppehållstillstånd eller ett EU-uppehållstillstånd för varaktigt bosatta får återkallas, om en Schengenstat begär att Finland återkallar ett uppehållstillstånd som Finland beviljat en utlänning och begäran anförs med motiveringen att utlänningen har meddelats inreseförbud i en annan Schengenstat och det har bestämts att han eller hon ska avlägsnas från Schengenområdet på liknande grunder som nämns i 149 § 1 mom. 2 och 3 punkten.

Regelen i returdirektivet artikkel 6 nr. 2 er implementert i 149 b §, som lyder slik:

149 b §

Krav på att bege sig till en annan medlemsstat

Innehar en tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i landet, eller som fått avslag på sin ansökan om uppehållstillstånd, ett sådant giltigt uppehållstillstånd eller annat tillstånd som berättigar till vistelse som utfärdats av en annan medlemsstat i Europeiska unionen, ska

det krävas att han eller hon omedelbart beger sig till den medlemsstatens territorium. Om tredjelandsmedborgaren inte iakttar kravet eller om hans eller hennes omedelbara avresa krävs med hänsyn till allmän ordning eller säkerhet, ska ett beslut om att avlägsna honom eller henne fattas.

Vurderinger i forbindelse med gjennomføringen av returdirektivets regler i finsk rett, finnes i RP 134/2013 rd *Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av utlänningslagen och av vissa lagar som har samband med den.*

3 Forslaget i høringsnotatet

3.1 Ny bestemmelse i utlendingsloven om registrering i SIS

Det ble foreslått å innta en bestemmelse om registrering i SIS i utlendingsloven, selv om plikten til å registrere i SIS vil fremgå av SIS-loven når endringsloven som inkorporerer SIS-forordningene trer i kraft. Forslaget ble begrunnet med at plikten til å registrere melding om retur, jf. returforordningen artikkel 3, og melding om nektet innreise og opphold, jf. grensekontrollforordningen artikkel 24, utløses av at utlendingsmyndighetene treffer ulike typer vedtak. Departementet understreket at det skulle dreie seg om en informasjonsbestemmelse med henvisninger til reglene i SIS-forordningene og SIS-loven, hvor de materielle reglene fremgår.

Det skulle også registreres melding om retur i SIS etter returforordningen artikkel 3, dersom det treffes et «returvedtak», i tilfeller hvor Norge ikke er bundet av returdirektivet som følge av den benyttede reservasjonsadgangen i returdirektivet artikkel 2 nr. 2. Det samme skulle gjelde melding om nektet innreise og opphold etter grensekontrollforordningen artikkel 24 nr. 1 bokstav b, dersom det treffes et vedtak om «innreiseforbud». Det ble vist til returforordningen fortalepunkt 8, og at registrering i slike tilfeller ville bidra til kontroll med tredjelandets borgere innreise til, og opphold på, medlemslandenes område.

Det ble av informasjonshensyn foreslått at den nye bestemmelsen i utlendingsloven om registrering i SIS også skulle inneholde en regel om at det gjelder særskilte konsultasjonsprosedyrer i tilfeller hvor registreringen gjelder en utlending med lovlig opphold i et annet medlemsland. Departementet tolket returforordningen og grensekontrollforordningen slik at det i utgangspunktet skal gjennomføres konsultasjon i forkant av registrering, jf. returforordningen artikkel 10 og grensekontrollforordningen artikkel 28.

Departementet viste til at medlemslandet hvor tredjelandets borgeren har lovlig opphold, ved konsultasjon, skal vurdere tilbakekall av utlendingens tillatelse. Det ble ikke foreslått en særskilt bestemmelse om adgangen til tilbakekall i tilfeller

hvor et medlemsland konsulterer Norge, da departementet mente de gjeldende reglene om tilbakekall i utlendingsloven allerede angir en hensiktsmessig terskel også i slike tilfeller. Det ble imidlertid foreslått å innta en bestemmelse i utlendingsloven som synliggjør at utlendingen risikerer tilbakekall av den tillatelsen vedkommende har i et annet medlemsland, dersom det for Norge er aktuelt å foreta registrering i SIS.

Departementet bemerket at SIS-forordningene, i tillegg til å inneholde regler om plikt til å registrere i SIS, inneholder regler om plikt til å søke i SIS, som blant annet er aktuelle for norske utlendingsmyndigheter. Siden et søk i seg selv ikke påvirker utlendingenes rettsstilling, var det ikke behov for å innta informasjonsbestemmelser i utlendingsloven om dette. Oppfatningen var at utlendingsmyndighetene er nærmest til å vurdere om det er behov for retningslinjer for å sørge for etterlevelse av forpliktelsene til å søke i SIS.

3.2 Lovfesting av skillet mellom utreiseplikt fra riket og utreiseplikt fra Schengen- og EU-området

Departementet foreslo å lovfeste skillet mellom reglene i returdirektivet artikkel 6 nr. 1 hvor utlendingen plikter å forlate medlemslandenes område, og reglene i returdirektivet artikkel 6 nr. 2, hvor utlendingen skal begi seg til det medlemslandet vedkommende har lovlig opphold i. Forslaget ble begrunnet i at den nye plikten til å registrere meldinger om retur i SIS etter returforordningen artikkel 3 aktualiserer behovet, da vedtak etter artikkel 6 nr. 2 ikke er definert som «returvedtak», og derfor ikke utløser registreringsplikten i SIS.

For å beskrive hvilket område utlendingen plikter å forlate dersom vedkommende ikke har lovlig opphold i et annet medlemsland, ble det foreslått å benytte formuleringen «Schengen- og EU-området». Dette fordi EU-kommisjonen i ulike sammenhenger, og overfor flere medlemsland, har gitt uttrykk for at begrepet «Schengen-området» o.l. er en for snever betegnelse. Selv om selve

SIS-registreringen etter SIS-forordningene kun gjelder for Schengenområdet, plikter tredjelandborgere etter returdirektivet også å forlate land som ikke er Schengen-land, men som er medlem av EU.

Det ble foreslått at utlendingsloven § 90 skulle lyde slik:

§ 90. Plikten til å forlate riket

Vedtaket 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.

Det ble også foreslått en oppstykkning av nåværende § 90 i flere nye bestemmelser i §§ 90 a til 90 e, for å lette oversiktligheten.

I tilfeller hvor utlendingen plikter å forlate medlemslandenes område, skal utlendingen returnere i tråd med definisjonen i returdirektivet artikkel 3 nr. 3. Det ble foreslått å innta returdirektivets definisjon av «retur» i artikkel 3 nr. 3, i utlendingsloven ny § 90 d første ledd.

Innholdet i returdirektivet artikkel 6 nr. 2 skulle fremgå av ny § 90 f, på følgende måte:

§ 90 f. Særlig om avslutning av ulovlig opphold for tredjelandborgere 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 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.

Departementet viste blant annet til at returdirektivet i engelsk utgave benytter ordlyden «be required to go to», og helte til å benytte formuleringen «pålegg» i den nye bestemmelsen, for å unngå å signalisere frivillighet. Det ble samtidig understre-

ket at pålegget skulle være en form for prosessuell beslutning knyttet til iverksettelsen av vedtaket som innebærer at utlendingen må forlate Norge. Det skulle ikke kunne påklages isolert, og ikke bli effektivert i den forstand at utlendingen føres til medlemslandet med makt. Konsekvensen av ikke å etterkomme pålegget skulle være at utlendingen måtte forlate Schengen- og EU-området, eventuelt med tvang. Departementet ba om høringsinstansenes syn på hvordan slike pålegg kan gis i praksis slik at man unngår unødig tidsbruk og merarbeid, samtidig som utlendingen gis reell anledning til å reise til oppholdslandet, før vedkommende eventuelt må forlate Schengen- og EU-området.

Det ble foreslått et unntak fra plikten til å gi utlendingen et pålegg om å begi seg til oppholdslandet dersom utlendingen er funnet å utgjøre en «trussel mot offentlig orden», i tråd med returdirektivet artikkel 6 nr. 2 annet punktum. I tillegg ble det foreslått et unntak for tilfeller hvor det er «konkrete holdepunkter for å anta at utlendingen ikke vil etterkomme pålegget», i likhet med 8 kap. 6 a § i den svenske utlendingsloven. Det ble vist til at den svenske bestemmelsen også gjør unntak for tilfeller hvor utlendingen har reist lovlig inn i riket, samt unntak som følge av at også Sverige har benyttet reservasjonsadgangen i returdirektivet artikkel 2 nr. 2. Departementet foreslo ikke lignende unntak, men høringsinstansene ble oppfordret til å komme med innspill om hvorvidt det likevel er et praktisk behov for dette.

Det ble også foreslått en forskriftshjemmel som ville gi anledning til å gi nærmere regler i forskrift om på hvilken måte pålegg om å begi seg til oppholdslandet skal gis, og hvor lang frist som skal gis.

3.3 Lovfesting av skillet mellom innreiseforbud til riket og innreiseforbud til Schengen- og EU-området

Departementet viste til at det i praksis skilles mellom nasjonale innreiseforbud som er til hinder for senere innreise til Norge, og Schengen- og EU-innreiseforbud som er til hinder for senere innreise til Schengen- og EU-området. Det ble foreslått å synliggjøre dette 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 ileg-

ges 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.

Det ble også foreslått å lovfeste når et innreiseforbud begynner å løpe. Tidspunktet for når et Schengen- og EU-innreiseforbud begynner å løpe, skulle sammenfalle med tidspunktet for når meldingen 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». Tilsvarende skulle gjelde for nasjonale innreiseforbud, men med utgangspunkt i tidspunktet utlendingen forlater Norge. Det ble foreslått 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.

I tillegg ble det foreslått å innta en presisering i utlendingsloven § 66 annet ledd, om at bestem-

melsen gjelder utlendinger uten oppholdstillatelse «som må forlate Schengen- og EU-området, jf. § 90».

3.4 Utvidet adgang til suspensjon av innreiseforbud

Departementet viste til at utlendingsloven § 71 annet ledd gir adgang til å oppheve et innreiseforbud, og til kortvarig suspensjon av et innreiseforbud etter søknad, hvor formålet er kortvarig besøk. Det ble foreslått å utvide adgangen til å suspendere (uten å oppheve) innreiseforbud i tråd med adgangen som oppstilles i returdirektivet artikkel 11 nr. 5, ved at utlendingsloven § 71 nytt femte ledd skulle lyde slik:

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.

Forslaget var 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. Det ble i høringsnotatet vist til at det i slike andre tilfeller skal være en svært høy terskel for å suspendere innreiseforbud, hovedsakelig knyttet til sterke humanitære hensyn, og at kollektiv suspensjon kan tenkes i forbindelse med krig og katastrofer.

4 Høringsinstansenes syn

4.1 Ny bestemmelse i utlendingsloven om registrering i SIS

Høringsinstansene er i all hovedsak positive til departementets forslag om å innta en bestemmelse i utlendingsloven om registrering i SIS, samt til hovedinnholdet i bestemmelsen.

Datatilsynet gir uttrykk for følgende:

Datatilsynet ser det som positivt at det foretas endringer i utlendingsregelverket for å klargjøre når det skal foretas registrering i SIS i henhold til returforordningen og grensekontrollforordningen.

Vi merker oss at utlendingsloven 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. Vi mener samtidig at omfanget av registreringsplikten med fordel av pedagogiske hensyn kunne vært tydeliggjort i SIS-loven. Vi viser i den forbindelse til at regelverket om SIS er komplisert og at det derfor er vanskelig å få oversikt over hva som skal registreres i systemet.

[...]

For å sikre likebehandling og unngå vilkårlig behandling av personopplysninger mener *Datatilsynet* det bør gis nærmere retningslinjer om unntak fra registrering.

Politidirektoratet mener det kan være behov for en bestemmelse i utlendingsloven om registrering i SIS, særlig av hensyn til den som blir registrert.

Utlendingsnemnda beskriver gjeldende praksis for registrering i SIS, og mener det vil være en fordel om føringer som vil innebære en omlegging av dagens praksis blir presisert tydeligere i regelverket.

Utlendingsdirektoratet mener bestemmelsen om registrering i SIS, i tillegg til å inneholde henvisning til reglene om forutgående konsultasjon i returforordningen artikkel 10 og grensekontrollforordningen artikkel 28, også bør vise til reglene

i returforordningen artikkelene 11 og 12, og grensekontrollforordningen artikkelene 29 og 30. Videre uttrykkes følgende vedrørende konsultasjon:

Med SIS-recast og inkorporeringen av returforordningen endret UDI tidligere praksis med å konsultere annen medlemsstat etter SIS-registrering. Nå konsulterer vi før vi registrerer i SIS, jf. returforordningen art. 10. Så lenge personen faller inn under prosedyrene i returdirektivet art. 6 nr. 2 vil det ikke bli initiert en retur- og konsultasjonsprosedyre. Disse endringene har samlet sett ført til en endring av utvisningspraksis med færre opprettede utvisningssaker for brudd på utlendingsloven hvor tredjelandsborgeren har opphold i annen medlemsstat og vedkommende overholder pålegget om å vende tilbake til denne medlemsstaten.

Politidirektoratet understreker at praksisen med en etterfølgende konsultasjon har muliggjort rask retur i de sakene hvor tredjelandsborgere med lovlig opphold i annet Schengen- eller EU-medlemsland utvises fra Norge. Retur har skjedd til oppholdslandet så snart det har foreligget et vedtak som kunne iverksettes. Ofte er uttransport blitt gjennomført innenfor den tredje dagen etter pågripelsen, og det har da ikke vært behov for å fremstille utlendingen for retten for internering.

Oslo politidistrikt mener at forutgående konsultasjon i praksis

vil kunne utfordre forholdsmessighetsvurderinger når det gjelder politiets bruk av tvangsmidler etter utlendingsloven. Da det ved konsultasjon vil kunne ta flere uker før et svar foreligger, vil en konsekvens av dette være at politiet eller domstolen beslutter løslatelse av utlendinger fordi internering over en lengre periode vil anses å være uforholdsmessig, på tross av at det foreligger unndragelsesfare.

[...]

Dette vil igjen kunne medføre at utlendinger unndrar seg politiets kontroll og iverksettelse av vedtak, og risikerer å måtte ty til krimi-

nalitet for å kunne livnære seg i Norge i påvente av konsultasjonen. Også unndragelsesfaren utenlands er her et sentralt moment.

Saksflyten som oppstilles vil videre utfordre kapasiteten på Trandum og bli betydelig mer ressurskrevende for de tilfeller hvor internering ikke blir funnet uforholdsmessig. Det er videre uheldig at utlendinger som vurderes utvist fra Norge blir værende i landet unødig lenge i påvente av svar på konsultasjonen. Praksis før iverksettelse av SIS recast var at utlendingene, i saker hvor det forelå unndragelsesfare, ble uttransport til oppholdslandet og at oppholdslandet i ettertid tok stilling til om tillatelsen skulle opprettholdes og SIS-innmeldingen dermed slettes. Ofte kunne uttransport da skje innenfor den tredje dagen etter pågripelsen og utlendingene trengte dermed heller ikke fremstilles for retten, jf. utlendingsloven § 106 a syvende ledd.

Politiets utlendingsenhet mener endringen til forutgående konsultasjon i praksis innebærer

en forsinkelse i alle utvisningssakene hvor det må gjøres slik konsultasjon, og etter det PU erfarer vil det være en risiko knyttet til at saker, hvor tillatelsen er utstedt i enkelte medlemsland, vil trekke ut i tid. Medlemsstatene skal svare innen 14-26 dager, men det er ikke noe krav eller konsekvenser dersom denne fristen ikke overholdes. PU har grunn til å anta at de medlemslandene som har utstedt flest tillatelser til tredjelandsborgere er de samme landene som det kan bli utfordrende og tidkrevende å få svar fra ved konsultasjon om tilbakekall. Det er også nærliggende å tro at det er nettopp disse landene som norske myndigheter i all hovedsak vil måtte konsultere i fremtiden.

Politiets utlendingsenhet stiller også spørsmål ved hva som gjelder for utsendelse i tilfeller hvor medlemslandet opprettholder utlendingens lovlige opphold etter konsultasjon:

Om oppholdslandet fastholder oppholdstillatelsen skal det andre landet ikke registrere en melding om tilbakesending eller slette meldingen. Spørsmålet er like fullt hva som skjer med en utsendelse i disse tilfellene. Det kan ikke være hensikten at vedkommende skal forbli ulovlig i riket. Vi antar at utlendingen da kan overføres til oppholdslandet om så nødvendig med tvang. Et annet spørsmål er hvilket vedtak vedkommende da sendes ut på. Etter vårt syn

er dette praktisk viktige spørsmål. Departementet bør i det videre arbeidet med lovforslaget avklare hva som gjelder med tanke på retur etter gjennomført konsultasjon, herunder om dette bør reguleres i § 90 f.

Utlendingsdirektoratet og *Politidirektoratet* er i utgangspunktet enig med departementet i at det på nåværende tidspunkt ikke bør innføres et nytt grunnlag for tilbakekall av midlertidig og permanent oppholdstillatelse i tilfeller hvor et medlemsland konsulterer Norge vedrørende registrering i SIS.

Utlendingsdirektoratet viser blant annet til at det er uklart hva en slik bestemmelse tilfører utover de eksisterende tilbakekallshjemlene.

Politidirektoratet mener det mest aktuelle i så fall måtte være

en spesifisert hjemmel i tilfeller der en utlending har gitt uriktige opplysninger i forbindelse med søknad om oppholdstillatelse i et annet Schengenland eller forhold av lignende alvorlighetsgrad som ikke er omfattet av utlendingslovens bestemmelser om tilbakekall av oppholdstillatelse.

Utlendingsdirektoratet, *Utlendingsnemnda* og *Politidirektoratet* støtter forslaget om at bestemmelsen om registrering i SIS skal informere om risikoen for tilbakekall av tillatelsen utlendingen har i annet medlemsland når det er aktuelt for Norge å foreta en registrering i SIS.

4.2 Lovfesting av skillet mellom utreiseplikt fra riket og utreiseplikt fra Schengen- og EU-området

Høringsinstansene er i utgangspunktet positive til at skillet i returdirektivet mellom tilfeller hvor utlendingen plikter å forlate medlemslandenes område, jf. returdirektivet artikkel 6 nr. 1, og tilfeller hvor utlendingen skal begi seg til oppholdslandet, jf. returdirektivet artikkel 6 nr. 2, lovfestes i utlendingsloven.

Utlendingsnemnda mener de foreslåtte endringene er viktige grep for å tydeliggjøre dette skillet, særlig i lys av den nye plikten til å registrere returvedtak i SIS.

Utlendingsdirektoratet er positive til at det oppstilles et slikt skille, men mener bestemmelsene om plikten til å forlate riket og bestemmelsen om utreise til annet medlemsland bør stå mer samlet i loven.

Videre er *Utlendingsdirektoratet* enig med departementet i at en oppdeling av § 90 vil kunne gjøre bestemmelsen mer tilgjengelig og brukervennlig enn i dag, men ser behov for at forslaget til oppdeling gjennomgås og justeres ytterligere.

Utlendingsdirektoratet mener den foreslåtte særregelen for avslutning av ulovlig opphold for tredjelandsborgere med opphold i annet medlemsland etter returdirektivet artikkel 6 nr. 2, er en praktisk viktig bestemmelse, men har blant annet følgende kommentarer til innholdet:

Etter svensk modell foreslås det videre at det inntas en presisering om at «... dersom det foreligger *konkrete holdepunkter for å anta at utlendingen ikke vil etterkomme pålegget ...*» om umiddelbart å begi seg til denne medlemsstatens territorium. Departementet sier selv at returhåndboken indikerer en annen løsning, at det først må gis et pålegg og først deretter, hvis pålegget ikke etterkommes, kan fattes et returvedtak.

Hensynet til effektiv utreisekontroll taler for en slik løsning. Dette vil trolig gjøre det lettere for politiet å følge opp personer hvor det er holdepunkter for å tro at personen ikke vil etterkomme pålegget. Vi er imidlertid kjent med at Migrationsdomstolen i Sverige prejudisielt har forelagt EU-domstolen spørsmålet om den svenske utlendingsloven § 6a er i overensstemmelse med vilkårene i returdirektivet art. 6 nr. 2 – Case C-629/22 (A.L.).

Departementet presiserer også at pålegget er en prosessuell beslutning knyttet til iverksettelse av vedtaket som ikke kan påklages isolert. Dette er i tråd med dagens praksis, hvor iverksettelse og utreisefrister vurderes som prosessledende beslutninger som ikke kan påklages. I praksis vil da pålegget om umiddelbar tilbakevending komme enten i forbindelse med avslag på søknad om oppholdstillatelse, eller i forbindelse med bortvisning etter § 17 dersom tredjelandsborgeren ikke har søknad til behandling. Dersom pålegget gitt i avslag på søknad ikke overholdes, vil returvedtaket skje i form av bortvisningsvedtak pga. manglende tillatelse. Dersom et pålegg om umiddelbar utreise er gitt i form av bortvisningsvedtak, blir spørsmålet om det opprinnelige bortvisningsvedtaket skal gjenbrukes, men med utreiseplikt til tredjeland, eller om det skal fattes et nytt bortvisningsvedtak etter § 17.

Politidirektoratet er i utgangspunktet enig i at forpliktelsene etter returdirektivet artikkel 6 nr. 2

bør inntas i en særskilt bestemmelse i utlendingsloven, men ser flere konsekvenser ved den skiserte saksflyten med å gi utlendingen pålegg om å begi seg til oppholdslandet, sammenholdt med praksisen med forutgående konsultasjon:

SIS recast ble iverksatt før det ble gjort endringer i norsk utlendingslov. Saksflyten er i henhold til retningslinjene fra UDI, hittil blitt praktisert slik at det er gitt pålegg om retur til oppholdslandet i Schengen gjennom et bortvisningsvedtak fattet av politiet eller UDI. POD er usikre om konsekvensene kan avhjelpes ved at det kun fattes et vedtak, siden uttransport i utvisningssakene ser ut til å avhenge av at det er foretatt en forutgående konsultasjon. I det som tidligere var bortvisningssaker og det nå skal gis et pålegg om tilbakevending til oppholdslandet er det mulig at en slik løsning vil være mer effektivt. Det kan imidlertid bli utfordrende å vurdere returvernet i disse sakene med tanke på uttransport ut av Schengen. Vi ser også at det i mange av sakene der det i utgangspunktet etter tidligere praksis var grunnlag for bortvisning, og det i stedet gis et pålegg om å forlate Norge og utlendingen unndrar seg dette, nå vil være grunnlag for utvisning, enten for ulovlig opphold, eller unndragelsesfare etter utlendingsloven § 66 annet ledd bokstav b. Det vil i disse tilfellene uansett være behov for at det fattes et utvisningsvedtak i etterkant av unndragelsen og forutgående konsultasjon.

[...]

Den nye saksflyten, med først et pålegg om å begi seg til den andre medlemsstatens territorium og en eventuell påfølgende forutgående konsultasjon i utvisningssakene vil gi en langt mindre effektiv saksflyt sammenlignet med tidligere. Dette vil kunne lede til flere interneringer og lengre oppholdstid på utlendingsinternatet, som igjen vil lede til behov for økt kapasitet på internatet. Alternativt vil det medføre økt bruk av tvangsmidler som bestemt oppholdssted og/eller meldeplikt. Vi ser også at det vil bli gjennomført færre, og mindre effektive returer enn før, herunder må det antas å bli flere forsvinninger enn tidligere. Politiet vil ha mindre kontroll på om utlendinger forlater Norge i tråd med pålegget om tilbakevending.

I det tilfellet at den andre medlemsstaten faktisk tilbakekaller tillatelsen vil praksisendringen føre til at Norge blir ansvarlig for uttransport av tredjelandsborgeren ut av EU/Schengen. POD ser at Norge her kan bli

ansvarlig for tredjelandborgere som kan være krevende å returnere, eller at de faktisk vil være omfattet av et vern mot retur.

PU har redegjort for den praksis som er etablert mellom medlemslandene, særlig når det gjelder retur i bortvisningssaker av utlendinger som har internasjonal beskyttelse i annet land i EU/Schengen. PU ber om en avklaring fra departementet – enten i det videre lovarbeidet eller på annen måte – på om også denne gruppen skal følge de prosedyrer for retur som det nå legges opp til i § 90 f. POD støtter PU i at dette må avklares.

[...]

Det følger av forslaget til § 90 f at en utlending med ulovlig opphold som har oppholdstillatelse i annet land i EU/Schengen skal pålegges å begi seg umiddelbart til oppholdslandet. I merknaden til bestemmelsen sier departementet at det normalt bør være tilstrekkelig med én ukes frist. [...] PU skriver at en slik frist ikke vil være i samsvar med kravet til umiddelbar tilbakevending. Det dreier det seg ikke om utlendinger som har slått seg ned i Norge, men personer som er her midlertidig basert på visumfrihet og som skal være bosatt i det landet de skal vende tilbake til. Helt unntaksvis kan sikkert en frist på syv dager akseptere, men i normalsakene må det legges til grunn at retur kan skje straks og uansett i løpet av to dager.

POD er enig i tolkningen til PU. [...]

Politidirektoratet viser for øvrig bl.a. til PUs innspill til § 90 syvende ledd, om at utlendingen kan bli ført til et annet land enn det vedkommende kom fra, og mener at denne særregelen ikke lenger fremstår å ha relevans ved siden av EUs regler om retur.

Utlendingsdirektoratet, *Utlendingsnemnda* og *Politidirektoratet* støtter forslaget om å benytte begrepet «Schengen- og EU-området» o.l. istedenfor det snevrere begrepet «Schengen-området». *Utlendingsdirektoratet* uttrykker følgende:

Vi er enige i at begrepet «Schengen-området» slik det brukes i utlendingsloven er for snevert til å dekke returdirektivets anvendelsesområde som også inkluderer EU-stater som ikke er fullverdig medlem i Schengen-samarbeidet, men som likevel er bundet av returdirektivet. Dette vil gjelde Romania, Bulgaria og Kypros.

[...]

Det kan imidlertid stilles spørsmål ved om Irland, som EU-medlem, faller inn under begre-

pet «Member State» i returdirektivet, eller om det er forbeholdt land som har sluttet seg til returdirektivet».

4.3 Lovfesting av skillet mellom innreiseforbud til riket og innreiseforbud til Schengen- og EU-området

Høringsinstansene er i hovedsak positive til forslaget om å lovfeste skillet mellom innreiseforbud til riket og innreiseforbud til Schengen- og EU-området, samt å lovfeste når innreiseforbudet begynner å løpe.

Utlendingsdirektoratet uttrykker:

Vi støtter departementet i at det bør fremkomme tydeligere i utlendingsloven at det både kan ilegges nasjonale innreiseforbud og innreiseforbud til Schengen- og EU-området, og når de begynner å løpe. Dette har også betydning for spørsmålet om straff for brudd på innreiseforbudet.

UDI anbefaler at det tydeligere fremkommer i hvilke tilfeller nasjonale innreiseforbud for brudd på utlendingsloven kan gis når tredjelandsborgeren har oppholdstillatelse i annen medlemsstat.

[...]

Norge har brukt reservasjonsretten i returdirektivet art. 2 nr. 2 bokstav b ved ilagt straff. Det følger av rettspraksis og returhåndboken at straff for migrasjonsrelaterte overtredelser likevel faller inn under direktivets prosedyrer. UDI vurderer imidlertid at ilagt straff for falske dokumenter, skatteunndragelse mv. kan falle inn under unntak i art. 2 nr. 2 bokstav b selv om overtredelsen er begått i tilknytning til irregulært opphold. Dette fordi ilagt straff ikke er betinget av ulovlig opphold/manglende oppholdstillatelse, men også kan ilegges norske borgere som overtrer tilsvarende bestemmelser. Det er ønskelig at departementet gir uttrykk for sitt syn her.

Politidirektoratet støtter også forslaget, og viser til de inngrepene konsekvensene det kan ha å bryte et innreiseforbud. Videre uttrykker de følgende:

Ved å ta i bruk reservasjonsretten vil man kunne gjennomføre effektive returer ved at det ikke blir nødvendig å foreta en forutgående konsultasjon før det fattes vedtak om utvisning på bakgrunn av straffbare forhold. Innreisefor-

budet vil riktignok ikke gjelde i hele Schengen/EU, men en forutgående konsultasjon vil ikke stå i veien for en rask utsendelse fra Norge.

Utlendingsnemnda mener at

departementets forslag til nytt annet ledd i utl. § 71 (sett i sammenheng med tredje ledd) vil gjøre det klart at et innreiseforbud (med unntak av nasjonale innreiseforbud) gjelder for hele Schengen- og EU-området, og ikke kun Norge. Det vil lette arbeidet med saken/vedtaket, og vedtakets virkning vil fremstå langt tydeligere overfor utlendingen selv.

Utlendingsnemnda viser til departementets forslag om å lovfeste når et innreiseforbud begynner å løpe, og at det skal kreves «konkrete holdepunkter» for å anta at utlendingen har forlatt Norge og/eller Schengen- og EU-området. Det gis uttrykk for at det kan «stilles spørsmål om det blir noe større adgang til å legge til grunn at innreiseforbudet har startet å løpe, uten samme krav til dokumentasjon som i dagens praksis.»

4.4 Utvidet adgang til suspensjon av innreiseforbud

Utlendingsnemnda oppfatter at en suspensjon i praksis synes å kunne bli en ordning som skiller seg en del fra dagens ordning om å søke opphevelse av gjeldende innreiseforbud:

For det første kreves det ikke en søknad for å kunne suspendere innreiseforbudet. Dette er en vesentlig forskjell mellom dagens ordning

og nytt forslag. Det å møte personlig og søke om opphevelse er helt sentralt for dagens ordning, av hensyn til at det skal være sikre holdepunkter for at utlendingen har reist og innreiseforbudet har startet å løpe.

I tillegg innebærer ikke dagens ordning med kortvarig besøk at innreiseforbudet blir «suspendert». Innreiseforbudet fortsetter å løpe (slik UDIs retningslinjer UDI 2010-069 punkt 1.3.3 illustrerer), og adgangen til et kortvarig besøk blir gitt gjennom utstedelse av et nasjonalt besøksvisum for utlendingen. En «suspensjon» tilsier derimot at innreiseforbudets løp stoppes midlertidig. Slik sett vil nok suspensjon som følge av tungtveiende hensyn (sterke humanitære grunner) også skille seg vesentlig fra dagens ordning.

Det sentrale, slik UNE oppfatter forslaget om suspensjon, er at utlendingen midlertidig meldes ut av SIS slik at utlendingen har tilgang til å reise inn i Schengen- og EU-området dersom det foreligger tungtveiende hensyn. Krig i Ukraina er nevnt som et eksempel, hvor flere flyktninger hadde problemer med å ta seg inn over Schengen- og EU-områdets yttergrenser.

Utlendingsdirektoratet er positive til forslaget om å utvide adgangen til å suspendere (uten å oppheve) et innreiseforbud i tråd med adgangen som oppstilles i returdirektivet, men mener det bør fremgå hvilke formkrav som eventuelt stilles, hvorvidt slik suspensjon gis etter søknad og som enkeltvedtak med klageadgang.

Politidirektoratet er enig i at en suspensjonsadgang bør reguleres, først og fremst i forbindelse med krig og katastrofer.

5 Departementets vurderinger

5.1 Ny bestemmelse i utlendingsloven om registrering i SIS

5.1.1 Behovet for en særskilt bestemmelse om SIS-registrering

SIS-forordningene forplikter medlemslandene til å registrere flere ulike typer meldinger i SIS, og utgjør et stort og sammensatt regelverk. Hvilke nasjonale vedtak som utløser plikten til å registrere de ulike meldingstypene, og hvilke nasjonale myndigheter som treffer dem, kan være forskjellig i de ulike medlemslandene.

I Norge utløses plikten til å registrere to typer meldinger – melding om retur, og melding om nektet innreise og opphold – av at utlendingsmyndighetene treffer ulike typer vedtak overfor utlendinger. Selv om SIS-forordningene allerede gjelder som norsk rett gjennom SIS-loven, er det av informasjonshensyn hensiktsmessig at plikten til å registrere disse to meldingstypene også fremgår av utlendingsloven. Det foreslås derfor å innta en ny bestemmelse om registrering i SIS i utlendingsloven § 90 f.

Transformasjon av forordninger må foretas med varsomhet for å unngå risiko for at nasjonal regulering og praksis kan komme til å avvike fra forordningene. Plikten til å registrere melding om retur etter returforordningen, og melding om nektet innreise og opphold etter grensekontrollforordningen, er knyttet til begreper som ikke brukes, eller som brukes på en noe annen måte, i utlendingsloven. Det foreslås derfor at det skal fremgå av den nye bestemmelsen hvilke vedtak etter utlendingsloven som utløser registreringsplikten. Dette er viktig både fordi det er sentralt for utlendingene å vite i hvilke tilfeller de vil bli registrert i SIS, og for at utlendingsmyndighetene skal kunne gjennomføre automatiserte registreringer. Ved eventuell motstrid vil uansett forordningene være bestemmende for hva som gjelder. Det vises til punkt 5.1.2 til 5.1.5 nedenfor, når det gjelder hvilke utlendingsrettslige vedtak som utløser registreringsplikten.

5.1.2 Registrering av melding om retur

Plikten til å registrere melding om retur fremgår av returforordningen artikkel 3, og er en ny meldingstype som skal registreres i SIS. Registreringsplikten utløses av at det treffes et «returvedtak». Begrepet «returvedtak» er definert i returforordningen artikkel 2 nr. 3, som viser til returdirektivet. Returdirektivet artikkel 3 nr. 4 definerer «returvedtak» som «an administrative or judicial decision or act, stating or declaring the stay of a third-country national to be illegal and imposing or stating an obligation to return».

I Norge treffes det ikke egne, separate «returvedtak», og begrepet er heller ikke rettslig definert. Returvedtak treffes implisitt ved ulike typer utlendingsrettslige vedtak, for eksempel vedtak om avslag på søknad om oppholdstillatelse, vedtak om bortvisning eller vedtak om utvisning, dersom vedtaket pålegger utlendingen en utreiseplikt fra Schengen- og EU-området. Dette følger av utlendingsloven § 90 sjette ledd og utlendingsforskriften § 17-14a. Det redegjøres nærmere for slike vedtak nedenfor i punkt 5.2 om lovfesting av skillet mellom utreiseplikt fra riket og utreiseplikt fra Schengen- og EU-området. Der foreslås det at skillet mellom utreiseplikt fra riket og utreiseplikt fra Schengen- og EU-området skal fremgå av utlendingsloven § 90, slik at utlendingsforskriften § 17-14a kan oppheves.

For å beskrive hvilke vedtak som etter utlendingsregelverket utløser plikten til å registrere melding om retur i SIS, foreslås det at første ledd i ny § 90 f om registrering i SIS, skal lyde slik:

Melding om retur, jf. returforordningen artikkel 3, skal registreres i SIS etter reglene i returforordningen, jf. SIS-loven § 1 nr. 3, dersom det treffes et vedtak som pålegger en utreiseplikt fra Schengen- og EU-området, jf. § 90.

Departementet oppfatter fortalepunkt 8 i returforordningen som en oppfordring til medlemslandene om å registrere melding om retur i SIS i tilfeller hvor det treffes et «returvedtak», selv om medlemslandet ikke er forpliktet til å følge

reglene i returdirektivet som følge av den benyttede reservasjonsadgangen i returdirektivet artikkel 2 nr. 2. Slike tilfeller vil også falle innenfor ordlyden i den foreslåtte bestemmelsen. For en nærmere beskrivelse av reservasjonsadgangen vises det til punkt 2.3.4 ovenfor, om returdirektivet.

5.1.3 Registrering av melding om nektet innreise og opphold

Plikten til å registrere melding om nektet innreise og opphold fremgår av grensekontrollforordningen artikkel 24. Også før ikrafttredelsen av de nye SIS-forordningene har utlendingsmyndighetene registrert slike meldinger i SIS, selv om dette ikke var en plikt, jf. Regulation (EC) No 1987/2006 of the European Parliament and of the Council of 20 December 2006 on the establishment, operation and use of the second generation Schengen Information System (SIS II-forordningen) artikkel 24, som hadde en litt annen ordlyd.

Grensekontrollforordningen artikkel 24 nr. 1 fastslår at plikten til å registrere melding om nektet innreise og opphold utløses på to ulike grunnlag, nevnt i henholdsvis bokstavene a og b.

Etter *bokstav b* utløses registreringsplikten av at det treffes et vedtak som innebærer et «innreiseforbud». Begrepet «innreiseforbud» er definert i grensekontrollforordningen artikkel 3 nr. 17, som viser til returdirektivet. Returdirektivet artikkel 3 nr. 6 definerer «innreiseforbud» som «an administrative or judicial decision or act prohibiting entry into and stay on the territory of the Member States for a specified period, accompanying a return decision». SIS-håndboken omtaler meldinger på dette grunnlaget som «Alerts based on return-related entry bans», se side 67-68, punkt 4.4.9.

I Norge er dette vedtak om utvisning, som innebærer et innreiseforbud, jf. § 71 annet ledd, når vedtaket også pålegger en utreiseplikt fra Schengen- og EU-området, jf. utlendingsloven § 90 sjette ledd og utlendingsforskriften § 17-14a. I slike tilfeller innebærer utvisningsvedtaket et fremtidig innreiseforbud til Schengen- og EU-området. Det redegjøres nærmere for slike vedtak nedenfor i punkt 5.4.1 om innreiseforbud, hvor det foreslås at skillet mellom innreiseforbud til riket og innreiseforbud til Schengen- og EU-området, skal fremgå av utlendingsloven § 71 annet ledd første punktum. Det vises også til forslaget i punkt 5.2 om at skillet mellom utreiseplikt fra riket og utreiseplikt fra Schengen- og EU-området skal fremgå av utlendingsloven § 90, slik at utlendingsforskriften § 17-14a kan oppheves.

Etter grensekontrollforordningen artikkel 24 nr. 1 *bokstav a* utløses registreringsplikten av at

det treffes et vedtak som innebærer å nekte en utlending innreise og opphold fordi vedkommende «utgjør en trussel mot den offentlige orden, den offentlige sikkerhet eller den nasjonale sikkerhet». SIS-håndboken omtaler meldinger på dette grunnlaget som «Alerts based on decisions related to a threat to public policy, public security or to national security», se side 68, punkt 4.4.9. Plikten til å registrere i SIS på dette grunnlaget er ikke knyttet til irregulært opphold og reglene i returdirektivet, slik som etter grensekontrollforordningen artikkel 24 nr. 1 bokstav b.

Grensekontrollforordningen artikkel 24 nr. 2 bokstavene a til c fastslår i hvilke tilfeller utlendingen skal anses for å utgjøre en trussel. Bokstav a gjelder tilfeller hvor utlendingen er ilagt straff for et forhold som kan føre til fengsel i minst ett år. Bokstav b gjelder tilfeller hvor det er god grunn til å anta at utlendingen 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. Bokstav c gjelder tilfeller hvor utlendingen har omgått eller forsøkt å omgå unionsretten eller nasjonal rett om innreise og opphold.

I Norge vil ulike typer utlendingsrettslige vedtak kunne utløse registreringsplikten, avhengig av grunnlaget vedtaket er truffet på, selv om det stort sett (også) vil være grunnlag for å treffe vedtak om utvisning.

For å beskrive hvilke vedtak som etter utlendingsregelverket utløser plikten til å registrere melding om nektet innreise og opphold i SIS, foreslås det at annet ledd i ny § 90 f om registrering i SIS, skal lyde slik:

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

- a) det treffes et vedtak som innebærer nektelse av innreise og opphold fordi utlendingen anses for å utgjøre en trussel mot offentlig orden, offentlig sikkerhet eller nasjonal sikkerhet
- b) det treffes et vedtak om utvisning som pålegger en utreiseplikt fra Schengen- og EU-området, jf. § 90.

5.1.4 Særskilt om adgangen til å gjøre unntak fra registreringsplikten

Det kan gjøres unntak fra plikten til å registrere melding om retur i SIS dersom returvedtaket gjelder «third-country nationals who are detained

pending removal», og «when the return decision is issued at the external border of a Member State and is executed immediately», jf. returforordningen artikkel 3 nr. 2 og nr. 3. Den norske oversettelsen av unntaket i artikkel 3 nr. 2 for tredjelandsborgere som «sitter fengslet» mens de venter på å bli uttransportert, er noe snever 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.

Videre legger departementet til grunn at det også for registrering av melding om retur etter returforordningen kan gjøres unntak på grunnlag av prinsippet om forholdsmessighet som fremgår av grensekontrollforordningen artikkel 21. Dette er i tråd med SIS-håndboken på side 62, punkt. 4.4.8, hvor det fremgår følgende:

In the following cases, Member States *may refrain* from entering an alert on return into SIS *even if a return decision has been issued*:

- where the risk of the return decision not being complied with is low, in particular in one of the following cases:
 - 1) when the person is in detention;
 - 2) when the return decision is issued at the external border and is executed immediately;
- when the authorities consider that entering an alert on return is disproportionate, in view of the purpose of the alert (see also point 4.3.1), for example, short overstay by a third-country national whose identity has been established and confirmed.

Grensekontrollforordningen artikkel 24 oppstiller ingen uttrykkelig adgang til å gjøre unntak fra plikten til å registrere melding om nektet innreise og opphold i SIS. For meldinger etter grensekontrollforordningen generelt, fremgår det imidlertid av artikkel 21 nr. 1, at medlemslandene før registrering eller ved forlengelse av registreringen, skal fastslå hvorvidt saken er «adekvat, relevant og viktig nok» til at det bør gjøres registrering i SIS.

Når det av forslaget til ny § 90 f om registrering i SIS første og annet ledd fremgår at melding om retur og melding om nektet innreise og opphold skal registreres «etter reglene i» henholdsvis returforordningen og grensekontrollforordningen, innebærer dette blant annet at det kan gjøres

unntak fra registrering i den utstrekningen forordningene gir anvisning på. Det er ikke tilstrekkelig behov for å regulere dette særskilt i utlendingsloven. Departementet viser til det nevnte utgangspunktet i punkt 5.1.1 ovenfor om behovet for en særskilt bestemmelse om SIS-registrering, om at transformasjon av forordninger skal foretas med varsomhet, slik at man unngår risiko for at nasjonal regulering og praksis kan komme til å avvike fra forordningene.

5.1.5 Konsultasjon

SIS-forordningene oppstiller regler om konsultasjon mellom medlemsland for å unngå situasjoner hvor utlendinger som har lovlig opphold i et medlemsland samtidig er registrert i SIS av et annet medlemsland, samt for å sikre informasjonsdeling mellom medlemslandene, se SIS-håndboken på side 125-126, punkt 7.3.2.

Dersom utlendingen registreringen i SIS gjelder har lovlig opphold i et annet medlemsland, skal medlemslandet SIS-registrering er aktuelt for, underrette oppholdslandet om dette, jf. returforordningen artikkel 10 og grensekontrollforordningen artikkel 28. Oppholdslandet skal da vurdere tilbakekall av utlendingens tillatelse på grunnlag av opplysningene fra medlemslandet som SIS-registrering er aktuelt for. Det er imidlertid overlatt til nasjonal rett i hvilke tilfeller det skal være grunnlag for tilbakekall. Oppholdslandet har som hovedregel 14 dager på seg til å underrette om sin beslutning til medlemslandet som SIS-registrering er aktuelt for. På anmodning kan fristen utvides med inntil 12 dager. Dersom oppholdslandet opprettholder utlendingens tillatelse, skal det ikke gjøres registrering i SIS.

Reglene om konsultasjon i tilfeller hvor det allerede foreligger en SIS-registrering, jf. returforordningen artikkel 11 og grensekontrollforordningen artikkel 29, er ment for tilfeller hvor det i etterkant av en SIS-registrering «viser seg» («emerges»), at utlendingen har lovlig opphold i et annet medlemsland. Dersom oppholdslandet opprettholder utlendingens tillatelse, skal SIS-registreringen slettes.

Norske utlendingsmyndigheter har langvarig praksis for å gjennomføre konsultasjon i forbindelse med registrering av meldinger i SIS etter SIS II-forordningen artikkel 24, i tilfeller hvor utlendingen har lovlig opphold i et annet medlemsland. Før de nye SIS-forordningene, ble imidlertid meldingen i SIS registrert før svar på konsultasjon forelå, jf. Schengenkonvensjonen artikkel 25. Dersom det senere viste seg at oppholds-

landet opprettholdt utlendingens tillatelse, ble SIS-registreringen slettet, men innreiseforbudet gjaldt fremdeles til Norge.

Politidirektoratet, med innspill fra underliggende etater, er blant annet særlig opptatt av konsekvensene ved at svar på konsultasjon må foreligge, før det kan registreres en melding i SIS. Departementet oppfatter at utfordringene er knyttet til en forutsetning om at vedtaket som pålegger en utreiseplikt fra Schengen- og EU-området (returvedtaket), ikke kan effektueres før konsultasjonen, som kan ta lang tid, er gjennomført.

Ifølge returforordningen artikkel 10 og grensekontrollforordningen artikkel 28, utløses konsultasjonsplikten av at et medlemsland «har truffet» henholdsvis et returvedtak eller et vedtak som nevnt i artikkel 24 nr. 1. Konsultasjon skal skje i forkant av *registreringen*. Det kan synes underlig at vedtaket skal kunne effektueres før konsultasjon vedrørende registrering er gjennomført, siden utlendingens oppholdsstatus på Schengen- og EU-området avklares gjennom konsultasjonen. Samtidig regulerer SIS-forordningene kun prosedyren for selve *registreringene* i SIS. Reglene om returprosedyrer følger av returdirektivet. Departementet mener derfor at de nye SIS-forordningene ikke er til hinder for at et vedtak som pålegger en utreiseplikt fra Schengen- og EU-området (returvedtak), etter omstendighetene, kan effektueres før svar på konsultasjon foreligger.

Tilsvarende fremgår av EU-domstolens rådgivende uttalelse i saken C-240/17(*E*), som gir uttrykk for rettstilstanden før de nye SIS-forordningene. Saken gjaldt en tredjelandsborger med lovlig opphold i Spania, som ble dømt til fem års fengsel av finske myndigheter for en rekke narkotikalovbrudd, hvor finske myndigheter konsulterte spanske myndigheter, uten å få svar. Det fremgår følgende av avsnitt 50:

Second, as regards the possibility for those authorities to enforce such a decision in the circumstances of the case in the main proceedings, it must be recalled that, in accordance with Article 8 of Directive 2008/115, the Finnish authorities are entitled to expel E without delay, without prejudice to E's right to rely on the rights he derives from the residence permit issued by the Spanish authorities by subsequently going to Spain. The fact that the consultation procedure laid down by Article 25(2) of the CISA is still ongoing does not call into question that interpretation.

På samme måte som etter de nye SIS-forordningene, ble konsultasjonsplikten også tidligere først utløst etter at det hadde blitt truffet vedtak i saken. Det fremgår imidlertid av den nevnte rådgivende uttalelsen i avsnittene 37 og 38, at dette ikke var til hinder for at konsultasjonen kunne igangsettes på et tidligere tidspunkt:

However, and in order to give a full answer to the referring court, it must be added that Article 25(2) of the CISA does not prohibit the Contracting State, which seeks to expel and ban entry and residence in the Schengen Area such a third-country national, from initiating the consultation procedure laid down in that provision before the issue of a return decision accompanied by an entry ban to him.

Having regard, on one hand, to the objective pursued in Article 25(2) of the CISA, which is to avoid a contradictory situation in which a third-country national is both holder of a valid residence permit issued by a Contracting State and the subject of an alert for the purposes of refusing entry in the Schengen Information System and, on the other hand, the principle of loyal cooperation as set out in Article 4(3) TEU, the consultation procedure should be initiated as soon as possible.

Det vil være en sentral oppgave for utlendingsmyndighetene å utarbeide en praksis for å treffe og effektuere vedtak, samt å foreta konsultasjon og registrering i SIS, som er så effektiv som mulig innenfor de rettslige rammene returdirektivet og de nye SIS-forordningene oppstiller.

Av informasjonshensyn bør plikten til å gjennomføre konsultasjon i forkant av registrering i SIS, synliggjøres i den nye bestemmelsen i utlendingsloven § 90 f om registrering i SIS.

I forslaget som ble sendt på høring, vurderte departementet også hvorvidt det bør innføres et særskilt grunnlag for tilbakekall av midlertidig og permanent oppholdstillatelse som følge av SIS-forordningenes regler om konsultasjon. Både Sverige, Danmark og Finland har slike bestemmelser i sin utlendingslovgivning, se punkt 2.4 om andre lands rett, ovenfor.

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 saker om beskyttelse (asylsaker). Videre fremgår det av utlendingsloven § 71 første ledd, 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 a.

Det vil særlig kunne være i tilfeller hvor utlendingen har gitt uriktige opplysninger eller fortiet forhold av betydning for vedtaket i et annet medlemsland, eller hvor utlendingen er ilagt straff i et annet medlemsland for et forhold som ikke har tilstrekkelig høy strafferamme til å rammes av utlendingsloven §§ 67 eller 68, at det ikke vil være hjemmel i utlendingsloven for tilbakekall. Dette vil imidlertid ofte være tilfeller hvor det er mindre aktuelt med tilbakekall, på grunn av utlendingens tilknytning til Norge. Høringsinstansene har ikke vist til et oppstått praktisk behov for et ytterligere grunnlag for tilbakekall på nåværende tidspunkt. Departementet anser derfor foreløpig de gjeldende reglene i utlendingsloven for å angi en hensiktsmessig terskel for tilbakekall også i tilfeller hvor et medlemsland konsulterer Norge vedrørende registrering i SIS.

Det bør imidlertid synliggjøres i utlendingsloven at utlendingen risikerer tilbakekall av tillatelsen sin i oppholdslandet, dersom det er aktuelt for Norge å registrere en melding i SIS. Dette er en alvorlig konsekvens for utlendingen, som ellers vil være vanskelig tilgjengelig. Videre bør det, av informasjonshensyn, fremgå at det ikke skal gjøres registrering i SIS dersom oppholdslandet opprettholder tillatelsen.

SIS-forordningene forutsetter at medlemslandene følger konsultasjonsreglene, og det fremgår ikke hva som gjelder dersom oppholdslandet ikke svarer på en konsultasjon. Før de nye SIS-forordningene, var gjeldende rett at SIS-registreringen i slike tilfeller skulle slettes, se den ovenfornevnte rådgivende uttalelsen, C-240/17 (E), avsnitt 54. Av hensyn til formålet om å unngå situasjoner hvor utlendinger som har lovlig opphold i et medlemsland samtidig er registrert i SIS, legger departementet til grunn at det ikke skal gjøres registrering i SIS dersom oppholdslandet ikke svarer på en konsultasjon.

Av de nevnte grunner, foreslås det at utlendingsloven ny § 90 f tredje ledd, i sin helhet skal lyde slik:

Dersom et vedtak som nevnt i første og annet ledd gjelder en utlending med gyldig oppholdstillatelse eller gyldig visum for langvarig opphold utstedt av en Schengen- eller EU-medlemsstat, skal det gjennomføres konsultasjon, jf. returforordningen artikkel 10 og grensekontrollforordningen artikkel 28, før det kan registreres en melding i SIS. Medlemsstaten utlendingen har lovlig opphold i, skal da vurdere om det er grunnlag for tilbakekall. Dersom utlendingens lovlige opphold opprettholdes, skal det ikke registreres melding i SIS.

Ut over dette, anses det lite hensiktsmessig å gjenta reglene i SIS-forordningene som allerede gjelder som norsk rett gjennom SIS-loven, i utlendingsloven. Det vises til at Stortinget i forbindelse med gjennomføringen av SIS-forordningene i norsk rett, vedtok at forordningene skulle inkorporeres, se Prop. 226 L (2020–2021) *Endringer i lov om Schengen informasjonssystem (SIS-loven) mv.* Det forutsettes imidlertid at utlendingsmyndighetene fastsetter nærmere rutiner som sikrer etterlevelse av reglene i SIS-forordningene på utlendingsfeltet.

5.2 Lovfesting av skillet mellom utreiseplikt fra riket og utreiseplikt fra Schengen- og EU-området

Når utlendingsmyndighetene treffer ulike typer negative vedtak, for eksempel vedtak om bortvisning, utvisning eller avslag på ulike typer søknader om oppholdstillatelse eller beskyttelse (asyl), pålegges utlendingen en utreiseplikt dersom vedkommende befinner seg i riket uten annet grunnlag for opphold. Pålegget om utreiseplikt innebærer enten at utlendingen får en plikt til å forlate riket, eller at utlendingen får en plikt til å forlate Schengen- og EU-området, inkludert Norge (returvedtak). Dette følger av utlendingsloven § 90 sjette ledd og utlendingsforskriften § 17-14a. I hvilke tilfeller utlendingen skal pålegges utreiseplikt fra Schengen- og EU-området følger av returdirektivet, og er kun aktuelt for tredjelandsborgere, jf. definisjonen i returdirektivet artikkel 3 nr. 1. Pålegg om utreiseplikt fra riket, kan imidlertid både være aktuelt for tredjelandsborgere og for utlendinger som omfattes av Avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområdet

(EØS-avtalen) og Konvensjon om opprettelse av Det europeiske Frihandelsforbund (EFTA-konvensjonen) (EØS-borgere).

Som nevnt ovenfor i punkt 5.1.2 om registrering av melding om retur i SIS, er det vedtak som pålegger en utreiseplikt fra Schengen- og EU-området (returvedtak), som utløser plikten til å registrere melding om retur i SIS, jf. returforordningen artikkel 3. Av hensyn til registrering av meldinger om retur i SIS, bør skillet mellom utreiseplikt fra riket og utreiseplikt fra Schengen- og EU-området fremgå uttrykkelig av utlendingsloven. Lovfestingen er også hensiktsmessig for å bidra til at reglene i returdirektivet følges, samt av informasjonshensyn. Det er sentralt for utlendingsloven å vite hvilket område de plikter å forlate.

Det foreslås at regler om utreiseplikt skal fremgå av § 90, slik at utlendingsforskriften § 17-14a kan oppheves. Det foreslås at bestemmelsen skal lyde slik:

§ 90 *Utreiseplikt*

Vedtak som pålegger en utreiseplikt, innebærer at utlendingen skal forlate riket eller Schengen- og EU-området.

Dersom utlendingen pålegges utreiseplikt fra Schengen- og EU-området, skal utreise skje til

- a. utlendingens opprinnelsesland,
- b. et transittland i samsvar med fellesskapsavtaler eller bilaterale avtaler om tilbaketaking eller andre ordninger, eller
- c. et annet tredjeland etter utlendingens ønske, og som vil ta imot vedkommende.

Utreise kan likevel skje til et annet land, dersom utlendingen bortvises eller utvises ved Schengenyttergrensen eller på grunn av ilagt straff etter andre bestemmelser enn § 108 annet ledd.

Kongen kan gi nærmere regler i forskrift om utreiseplikt og hvilket land utreise skal skje til.

I tilfeller hvor det treffes et «returvedtak», regulerer returdirektivet artikkel 3 nr. 3 nærmere hvilket land utreise skal skje til. Artikkelen fastslår at utreise skal skje til opprinnelseslandet, et transittland eller et annet tredjeland etter utlendingens ønske. Departementet har oppfattet at det fra EU-kommisjonens side har vært ønskelig at medlemslandene definerer «retur» etter returdirektivet artikkel 3 nr. 3, i sine nasjonale regelverk. Det foreslås derfor at reglene om hvilket land utreise skal skje til dersom utlendingen pålegges utreiseplikt fra Schengen- og EU-området (retur-

vedtak), inntas i annet ledd første punktum i § 90 om utreiseplikt.

Siden Norge har benyttet adgangen til reservasjon mot anvendelse av returdirektivet i tilfeller som nevnt i returdirektivet artikkel 2 nr. 2, se punkt 2.3.4 ovenfor, foreligger det ikke en forpliktelse til å følge reglene i returdirektivet, herunder reglene om hvilket land utreise skal skje til, i slike tilfeller. Det foreslås at det gis uttrykk for dette i § 90 annet ledd annet punktum.

Formuleringen «Schengen- og EU-området», som foreslås benyttet blant annet i § 90, synliggjør at også EU-land som ikke er fullverdige medlemmer i Schengen-samarbeidet, er inkludert. Disse landene er ikke tredjeland, jf. returdirektivet artikkel 3 nr. 3, og utreise dit anses derfor ikke som «retur». Dette er også i tråd med SIS-håndboken på side 61, punkt 4.4.8, hvor det fremgår at «Return` means leaving the territory of the Member States and Schengen associated countries (...) Ireland does not participate in Directive 2008/115/EC nor in Regulation (EU) 2018/1860. Nevertheless, transiting to Ireland does not constitute `returning` as Ireland is not a third country».

I flere bestemmelser i utlendingsloven brukes formuleringen «vedtak som innebærer at en utlending må forlate riket» o.l. Som en konsekvens av forslaget om å lovfeste skillet mellom utreiseplikt fra riket og utreiseplikt fra Schengen- og EU-området i § 90, foreslås det å erstatte disse formuleringene med formuleringen «vedtak som pålegger en utreiseplikt, jf. § 90». Formuleringen omfatter både vedtak som pålegger utreiseplikt fra riket, og vedtak som pålegger utreiseplikt fra Schengen- og EU-området.

5.3 Endringer i bestemmelsen om iverksetting av vedtak

Nåværende § 90, som gir regler om iverksetting av vedtak, er en lang bestemmelse med ulike regler som kan være vanskelig tilgjengelig. Departementet foreslår av pedagogiske hensyn en oppstyking av bestemmelsen, slik at de reglene som mest naturlig hører sammen får en egen paragraf, hvor det også inntas særskilt tilhørende forskriftshjemler. I tillegg til bestemmelsen i § 90 om utreiseplikt, som foreslått i punkt 5.2 ovenfor, foreslås det at reglene i nåværende § 90 skal fremgå av § 90 a om utreisefrist, § 90 c om tidspunktet for iverksetting av vedtak, § 90 d om instruksjonsadgang om utsatt iverksetting, og § 90 e om uttransportering. For oversiktens del,

nevnes at det også foreslås en ny særbestemmelse om utreiseplikt og utreisefrist for tredjelandsborgere med lovlig opphold i et Schengen- eller EU-medlemsland i § 90 b, som omtales særskilt i punkt 5.6 nedenfor.

Utover selve oppstykkningen av nåværende § 90, foreslås det særlig en endring i ordlyden i nåværende § 90 syvende ledd annet punktum, som regulerer destinasjonen for uttransportering, forutsatt at vilkårene for uttransportering i første punktum, er oppfylt. Den nåværende bestemmelsen lyder slik:

Når særlige grunner taler for det, kan utlendingen bli ført til et annet land enn det vedkommende kom fra.

Hovedregelen, som fremgår forutsetningsvis, er at uttransportering skal skje til det landet utlendingen «kom fra». Bestemmelsen er videreført fra utlendingsloven av 1988, og innebærer at utlendingen skal føres til det landet vedkommende reiste inn fra, jf. Ot.prp. nr. 46 (1986–87) *Om lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven)* side 243. Dersom «særlige grunner» taler for det, kan uttransporteringen skje til et annet land enn dette.

Bestemmelsen gir ikke lenger noe godt uttrykk for destinasjonslandet for en uttransportering, da dette i dag ofte følger av ulike internasjonale regler Norge er bundet av, herunder returdirektivet. Det foreslås at denne bestemmelsen erstattes med en regel om at uttransportering skal skje til «det området som følger av vedtaket, jf. § 90», og fremgå av annet ledd i ny § 90 e om uttransportering. Det følger av forslaget til § 90 at vedtak som pålegger en utreiseplikt enten innebærer at utlendingen skal forlate riket, eller at utlendingen skal forlate Schengen- og EU-området. Dersom det fremgår av vedtaket hvilket konkret land utreise forutsettes til, er det dette landet en eventuell uttransport skal skje til. Utlendingsmyndighetene må, som i dag, påse at utreiseplikten fastsettes i overensstemmelse med Norges internasjonale forpliktelser, herunder prinsippet om non refolement (vern mot utsendelse), som er fastslått i utlendingsloven § 73.

Dersom vedtaket pålegger utreiseplikt fra Schengen- og EU-området, skal en eventuell uttransportering i utgangspunktet skje til et tredjeland, i samsvar med forslagets § 90 annet ledd, som gir uttrykk for innholdet i returdirektivet artikkel 3 nr. 3. Det vises til punkt 5.2 ovenfor om lovfesting av skillet mellom utreiseplikt fra riket og utreiseplikt fra Schengen- og EU-området. I til-

feller hvor Norge har benyttet adgangen til reservasjon mot anvendelse av returdirektivet, jf. returdirektivet artikkel 2 nr. 2, foreligger det imidlertid ingen plikt til å følge reglene i returdirektivet, herunder reglene om hvilket land uttransportering skal skje til. Det kan da, etter omstendighetene, være aktuelt at en uttransportering skjer til et tredjeland som verken er opprinnelseslandet eller et transittland, selv om utlendingen ikke ønsker å reise dit, jf. forslaget til § 90 annet ledd annet punktum.

Etter at de nye SIS-forordningene trådte i kraft, har det oppstått en problemstilling om hvorvidt en utlending kan uttransporteres til det medlemslandet vedkommende har lovlig opphold i, dersom det skal treffes et vedtak som pålegger en utreiseplikt fra Schengen- og EU-området (returvedtak) etter returdirektivet artikkel 6, og oppholdslandet etter konsultasjon i medhold av SIS-forordningene opprettholder utlendingens lovlige opphold. I slike tilfeller skal det ikke gjøres registrering i SIS, jf. returforordningen artikkel 10 og grensekontrollforordningen artikkel 28. Departementet legger til grunn at returdirektivet ikke er ment å regulere slike tilfeller, og derfor heller ikke er til hinder for at det treffes et vedtak som pålegger utreiseplikt fra riket, eventuelt også med innreiseforbud til riket, og at uttransportering kan skje til oppholdslandet.

5.4 Lovfesting av skillet mellom innreiseforbud til riket og innreiseforbud til Schengen- og EU-området

5.4.1 Innreiseforbud

Vedtak om utvisning innebærer enten at utlendingen får et fremtidig innreiseforbud til riket, eller at utlendingen får et fremtidig innreiseforbud til Schengen- og EU-området, inkludert Norge. Dette følger av sammenhengen mellom utlendingsloven § 71 annet ledd og utlendingsloven § 90 sjette ledd, jf. utlendingsforskriften § 17-14a. I hvilke tilfeller det fremtidige innreiseforbudet skal gjelde for Schengen- og EU-området, følger av returdirektivet, og er kun aktuelt for tredjelandsborgere, jf. definisjonen i returdirektivet artikkel 3 nr. 1. Fremtidige innreiseforbud til riket kan imidlertid både være aktuelt for tredjelandsborgere og for utlendinger som omfattes av Avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområdet (EØS-avtalen) og Konvensjon om opprettelse av Det europeiske Frihandelsforbund (EFTA-konvensjonen) (EØS-borgere).

Som nevnt ovenfor i punkt 5.1.3 om registrering av melding om nektet innreise og opphold i SIS, er det vedtak om utvisning (som innebærer et fremtidig innreiseforbud) som pålegger en utreiseplikt fra Schengen- og EU-området, jf. utlendingsloven § 90 sjette ledd og utlendingsforskriften § 17-14a, som utløser plikten til å registrere melding om nektet innreise og opphold i SIS på grunnlag av et «innreiseforbud», jf. grensekontrollforordningen artikkel 24 nr. 1 bokstav b. I slike tilfeller innebærer utvisningsvedtaket et fremtidig innreiseforbud til Schengen- og EU-området. Blant annet dersom det treffes et utvisningsvedtak som innebærer et innreiseforbud til riket, kan det være aktuelt å registrere en melding om nektet innreise og opphold i SIS etter grensekontrollforordningen artikkel 24 nr. 1 bokstav a, jf. nr. 2 bokstavene a til c.

Av hensyn til registrering av meldinger om nektet innreise og opphold i SIS, bør skillet mellom utvisningsvedtak som innebærer et fremtidig innreiseforbud til riket, og utvisningsvedtak som innebærer et fremtidig innreiseforbud til Schengen- og EU-området, fremgå uttrykkelig av utlendingsloven. En slik lovfesting er også hensiktsmessig for å bidra til at reglene i returdirektivet følges, samt av informasjonshensyn. Det er sentralt for utlendingene å vite hvilket område innreiseforbudet gjelder. Det foreslås derfor at utlendingsloven § 71 annet ledd første punktum, skal lyde slik:

Utvisningen er til hinder for senere innreise i riket eller Schengen- og EU-området.

5.4.2 Tidspunktet innreiseforbudet begynner å løpe

Som nevnt ovenfor i punkt 5.4.1 om innreiseforbud, innebærer et vedtak om utvisning at utlendingen får et fremtidig innreiseforbud enten til riket, eller til Schengen- og EU-området. Rettsvirkningen av utvisningen – forbudet mot innreise – inntreer når det foreligger et gyldig vedtak om utvisning. Dette må skilles fra tidspunktet et innreiseforbud begynner å løpe. Sistnevnte er særlig viktig for å vite på hvilket tidspunkt innreiseforbudet har utløpt. Etter at innreiseforbudet har utløpt, kan utlendingen ikke lenger straffes for brudd på innreiseforbudet, jf. utlendingsloven § 108 tredje ledd bokstav e. Det foreslås å lovfeste gjeldende praksis om tidspunktet innreiseforbudet begynner å løpe i utlendingsloven § 71 annet ledd tredje punktum, på følgende måte:

Innreiseforbudet løper fra det tidspunktet utlendingen forlater området utreiseplikten gjelder etter § 90 første ledd. Dersom vedtaket ikke pålegger en utreiseplikt, løper innreiseforbudet fra tidspunktet for førsteinstansens vedtak.

Dersom utvisningsvedtaket pålegger en utreiseplikt, begynner innreiseforbudet å løpe fra det tidspunktet utlendingen forlater det området utreiseplikten gjelder etter § 90 første ledd. Det vil si enten fra det tidspunktet utlendingen forlater riket, eller fra det tidspunktet utlendingen forlater Schengen- og EU-området. Dersom utvisningsvedtaket ikke pålegger en utreiseplikt, starter innreiseforbudet å løpe fra det tidspunktet førsteinstansen treffer vedtak om utvisning. Dette er aktuelt i tilfeller hvor utlendingen på vedtakstidspunktet ikke befinner seg i riket.

5.5 Adgangen til suspensjon av innreiseforbud

Det er adgang til å «opphøve» et innreiseforbud permanent etter søknad dersom det foreligger nye omstendigheter, etter utlendingsloven § 71 annet ledd tredje punktum. Dette innebærer at utlendingen ikke lenger har et innreiseforbud. Dersom det er registrert en melding om nektet innreise og opphold i SIS, jf. grensekontrollforordningen artikkel 24, skal SIS-registreringen slettes, jf. grensekontrollforordningen artikkel 40 nr. 1 bokstav a.

Videre kan det gis «adgang til riket for kortvarig besøk» etter søknad dersom det foreligger særskilte omstendigheter, men som regel ikke før to år er gått fra utreisen, etter utlendingsloven § 71 annet ledd fjerde punktum. Innreiseforbudet oppheves ikke, og innreiseforbudet fortsetter å løpe. Regelen åpner bare for å gi midlertidig adgang til riket, altså ikke også til resten av Schengen- og EU-området, og SIS-registreringen skal ikke slettes.

I høringsnotatet foreslo departementet å utvide adgangen i utlendingsloven til å suspendere innreiseforbud, i tråd med returdirektivet artikkel 11 nr. 3 tredje og fjerde punktum, som 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 på side 64, punkt 11.6, følgende retningslinjer for forståelsen av bestemmelsen:

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.

Hensikten med forslaget i høringsnotatet var å gi utlendingsmyndighetene adgang til å gi utlendinger med innreiseforbud adgang til Schengen- og EU-området på initiativ fra departementet, gjennom instruks til UDI i særskilte tilfeller, uten behov for forutgående søknad fra utlendingene. Bakgrunnen var at det i forbindelse med krigen i Ukraina viste seg at noen ukrainere ikke slapp inn på medlemslandenes område som følge av blant annet norskregistrerte innreiseforbud i SIS, og at EU anbefalte medlemslandene å vurdere suspensjon av innreiseforbud.

Etter en nærmere vurdering har departementet kommet til at det på nåværende tidspunkt ikke er behov for en slik suspensjonsadgang som foreslått. En norskregistrert melding om nektet innreise og opphold i SIS er verken til hinder for at utlendingen kan slippes inn på Schengen- og EU-området, eller for at utlendingen får beskyttelse (asyl) i et Schengen- eller EU-medlemsland. Det følger av forordning (EU) 2016/399 om bevegelsen av personer over grenser (grenseforordningen) artikkel 6 nr. 5 bokstav c at et medlemsland til tross for en registrert melding om nektet innreise og opphold i SIS, kan gi vedkommende adgang «on humanitarian grounds, on grounds of national interest or because of international obli-

gations». Videre regulerer grensekontrollforordningen artikkel 27 hva som gjelder for registreringen i SIS i tilfeller hvor et medlemsland vurderer å utstede eller forlenge en oppholdstillatelse eller et visum for langvarig opphold, herunder beskyttelse (asyl), jf. artikkel 3 nr. 19, jf. grenseforordningen artikkel 2 nr. 16. Medlemslandet som vurderer å gi utlendingen opphold skal ta hensyn til begrunnelsen for registreringen i SIS, men tar selv den endelige beslutningen om opphold skal gis. Dersom utlendingen får opphold, skal SIS-registreringen slettes. Et innreiseforbud vil imidlertid kunne bestå som et innreiseforbud til riket, jf. grensekontrollforordningen fortalepunkt 29. Departementet opplever at utlendingsmyndighetene har vært i stand til å håndtere den nevnte situasjonen i forbindelse med krigen i Ukraina på en hensiktsmessig måte, uten en slik regel som foreslått i høringsnotatet.

5.6 Særbestemmelse om utreiseplikt og utreisefrist for tredjelandsborgere med lovlig opphold i et Schengen- eller EU-medlemsland

5.6.1 Pålegg om at utlendingen skal begi seg til oppholdslandet

Tredjelandsborgere som oppholder seg ulovlig på et medlemslands område, men som har lovlig opphold i et annet medlemsland, skal etter returdirektivet artikkel 6 nr. 2, «pålegges å begi seg umiddelbart» til oppholdslandet. I Norge treffes det i slike tilfeller et vedtak som pålegger utlendingen en plikt til å forlate riket, i motsetning til en plikt til å forlate Schengen- og EU-området, jf. utlendingsloven § 90 sjette ledd og utlendingsforskriften § 17-14a. Først i tilfeller hvor utlendingen ikke etterkommer et pålegg om å begi seg umiddelbart til oppholdslandet, eller dersom det av hensyn til nasjonal sikkerhet eller offentlig orden er påkrevet at vedkommende umiddelbart forlater Schengen- og EU-området, skal det etter returdirektivet artikkel 6 nr. 2, treffes et «returvedtak», som i Norge vil si et vedtak som pålegger en utreiseplikt fra Schengen- og EU-området. Det vises til punkt 5.2 ovenfor, om lovfesting av skillet mellom utreiseplikt fra riket og utreiseplikt fra Schengen- og EU-området. Det er også først når det treffes et vedtak som pålegger en utreiseplikt fra Schengen- og EU-området (returvedtak), at plikten til å registrere melding om retur i SIS utløses, jf. returforordningen artikkel 3, se ovenfor i punkt 5.1.2 om registrering av melding om retur.

Det er behov for å tydeliggjøre i utlendingsloven hvilke regler som gjelder i tilfeller hvor en tredjelandsborger som har lovlig opphold i et annet medlemsland, skal pålegges en utreiseplikt. Det foreslås derfor å innta en særbestemmelse for disse tilfellene i utlendingsloven ny § 90 b, med følgende ordlyd:

§ 90 b Utreiseplikt og utreisefrist for utlendinger med oppholdstillatelse eller annet grunnlag for opphold i en Schengen- eller EU-medlemsstat

Før utlendingsmyndighetene pålegger en utlending som har oppholdstillatelse eller annet grunnlag for opphold i en Schengen- eller EU-området, skal utlendingen gis mulighet til å begi seg til denne medlemsstaten, ved at utlendingsmyndighetene pålegger vedkommende å forlate riket umiddelbart. Dette gjelder likevel ikke dersom hensynet til nasjonal sikkerhet eller offentlig orden påkrevrer utreise fra Schengen- og EU-området.

Plikten til å gi utlendingen en mulighet til å begi seg til den medlemsstaten vedkommende har lovlig opphold i etter første ledd, gjelder ikke dersom utlendingen bortvises eller utvises ved Schengenyttergrensen eller på grunn av ilagt straff etter andre bestemmelser enn § 108 annet ledd.

Kongen kan gi nærmere regler i forskrift om utreiseplikt og utreisefrist for utlendinger med oppholdstillatelse eller annet grunnlag for opphold i en Schengen- eller EU-medlemsstat.

På engelsk er ordlyden i returdirektivet artikkel 6 nr. 2 «shall be required to go to». I dansk språkform er ordlyden «skal anmodes om straks at begive sig til». I returhåndboken på side 30 fremgår det følgende:

This provision – which replaces a similar rule contained in Article 23(2) and (3) of the Schengen Implementing Convention (SIC) – foresees that no return decision should be issued to an illegally staying third-country national who is holding a valid permit to stay in another Member State. In such cases the third-country national should in the first place be required to go immediately back to the Member State where he/she enjoys a right to stay. Only if the person does not comply with this request or in cases of risk for public policy or national security, a return decision shall be adopted.

I den svenske utlendingsloven 8 kap. 21 § er ordlyden «uppmana utlänningen att...bege sig till». Ifølge de svenske forarbeidene (proposisjon 2016/17:61 *Uppföljning av återvändandenedirektivet och direktivet om varaktigt bosatta tredjelandsborgares ställning* side 14), 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.» I den finske utlendingsloven 149 b § er ordlyden «ska det krävas att han eller hon...beger sig till».

I den norske oversettelsen av returdirektivet er ordlyden «pålegges» valgt, se Prop. 3 L (2010–2011) *Endringer i utlendingsloven (gjennomføring av returdirektivet), vedlegg 1*. Det foreslås at den nye særbestemmelsen skal gi uttrykk for at utlendingen skal «gis mulighet til» å begi seg til oppholdslandet ved at utlendingsmyndighetene «pålegger» vedkommende å forlate riket umiddelbart. I dette ligger det at utlendingen har en rett, men også en plikt, til å begi seg til oppholdslandet.

I tilfeller hvor «the third country national's immediate departure is required for reasons of public policy or national security», er medlemslandene etter returdirektivet artikkel 6 nr. 2 annet punktum, forpliktet til å treffe vedtak som pålegger utreiseplikt fra Schengen- og EU-området (returvedtak), uten at utlendingen først pålegges å begi seg til oppholdslandet. Dette bør fremgå av bestemmelsen, og foreslås inntatt i første ledd annet punktum.

Departementet har ikke funnet rettskilder som gir klart uttrykk for i hvilke tilfeller utreise fra Schengen- og EU-området av hensyn til nasjonal sikkerhet eller offentlig orden er «required». Det fremgår av returhåndboken på side 32, punkt 5.4, at det dreier seg om «exceptional circumstances», men departementet legger til grunn at medlemslandene i vurderingen har et visst handlingsrom.

Et eksempel hvor dette ikke kan sies å være tilfellet, kan være hvor utlendingen har reist til Norge for å søke om familieinnvandring og fått avslag fordi kravet om sikret underhold etter utlendingsloven § 58 ikke er oppfylt. Et eksempel på det motsatte, kan være dersom utlendingen utgjør en terrortrussel. Departementet ønsker ikke å begrense utlendingsmyndighetenes handlingsrom mer enn nødvendig, og mener derfor at fastsettelsen av den nærmere terskelen innenfor disse to ytterpunktene, på nåværende tidspunkt, bør overlates til praksis.

I høringsnotatet ble det foreslått at det ikke skulle være en plikt for utlendingsmyndighetene til å gi utlendingen en mulighet til å begi seg til oppholdslandet umiddelbart, dersom det er «konkrete holdepunkter for å anta at utlendingen ikke vil etterkomme pålegget», på lignende måte som i den svenske utlendingsloven 8 kap. 6 a §. Det ble understreket at dette ikke følger uttrykkelig av returdirektivet, men var begrunnet i hensynet til en effektiv utreisekontroll. Etter at forslaget var sendt på høring, avga EU-domstolen 26. april 2023 en rådgivende uttalelse i sak C-629/22, (A.L.). Spørsmålet var blant annet hvorvidt den svenske utlendingsloven 8 kap. 6 a §, som oppstiller et unntak dersom det er «sannolikt att utlänningen inte skulle följa uppmaningen», er i tråd med returdirektivet artikkel 6 nr. 2. Domstolen mente dette ikke var tilfellet, og at utlendingen også i slike tilfeller i utgangspunktet skal gis mulighet til å begi seg til oppholdslandet, før det eventuelt treffes et vedtak som pålegger utreiseplikt fra Schengen- og EU-området (returvedtak). I lys av EU-domstolens rådgivende uttalelse opprettholdes ikke forslaget om en lignende bestemmelse.

Norge har benyttet adgangen til reservasjon mot anvendelse av returdirektivet i tilfeller som omfattes av returdirektivet artikkel 2 nr. 2, se punkt 2.3.4 om returdirektivet for omtale av hvilke tilfeller dette gjelder. I slike tilfeller foreligger det derfor ikke en forpliktelse til å følge regelen i returdirektivet artikkel 6 nr. 2. Det foreslås at det gis uttrykk for dette i § 90 b annet ledd. Videre foreslås det en hjemmel for å gi nærmere regler i forskrift, i tredje ledd.

5.6.2 Hvordan pålegg om at utlendingen skal begi seg til oppholdslandet skal gis

Det fremgår ikke av returdirektivet hvordan et pålegg om at utlendingen skal begi seg til oppholdslandet etter artikkel 6 nr. 2, skal gis. Returhåndboken gir imidlertid uttrykk for følgende på side 28, punkt 5.4:

The form in which the request «to go to the territory of that other Member State immediately» is issued should be determined in accordance with national law. It is recommended to issue decisions in writing and with reasons. In order to avoid confusion, the decision should not be labelled «return decision».

Det er naturlig at pålegget om at utlendingen skal begi seg til oppholdslandet fremgår av vedtaket i

den underliggende utlendingssaken, på samme måte som i andre tilfeller hvor utlendingen pålegges en utreiseplikt, se punkt 5.2 om lovfesting av skillet mellom utreiseplikt fra riket og utreiseplikt fra Schengen- og EU-området. Vedtaket i den underliggende utlendingssaken vil kunne være et avslag på søknad om oppholdstillatelse eller et bortvisningsvedtak, eventuelt et utvisningsvedtak, se punkt 5.6.4 nedenfor om adgangen til å ilegge innreiseforbud til riket i tilfeller hvor utlendingen pålegges å begi seg til oppholdslandet.

5.6.3 Frist for å følge pålegg om å begi seg til oppholdslandet

Utlendingen plikter å begi seg til oppholdslandet «immediately», jf. returdirektivet artikkel 6 nr. 2. Ordlyden tilsier at fristen skal være kort. En fastsettelse av den nærmere fristen for å følge pålegget, er imidlertid i stor grad overlatt til nasjonal rett. Returhåndboken gir følgende retningslinjer på side 31, punkt 5.4:

Period for going back to other Member State: No general indication can be given regarding the time which should elapse between the request to go to the territory of another Member State until the moment at which a return decision in accordance with Article 6(1) is issued. An appropriate time frame should be chosen in accordance with national law, taking into account the individual circumstances, the principle of proportionality and the fact that the term «immediately» is used in the legal provision. The time between the request to go to the other Member State and the issuing of a return decision under Article 6(1) must not be counted as part of an eventual period for voluntary departure, since the period of voluntary departure is an element of the return decision and will start running only with the issuing of return decision.

I forarbeidene til den danske utlendingsloven (lovforslag nr. L 107 (2010–2011) *Forslag til Lov om ændring av udlændingeloven (udsendelsesdirektivet)* side 17, og Lovforslag L 189 (2020) *Forslag til lov om ændring af udlændinge, integrationsloven og forskellige andre love* side 17), fremgår det at dersom utlendingen ikke følger pålegget om å begi seg til oppholdslandet innen 24 timer, vil vedkommende bli utvist med et innreiseforbud til Schengen- og EU-området på 2 år, og kan uttransporteres med tvang til sitt hjemland. Sverige har ikke valgt å sette en bestemt tidsfrist, men har i sine

forarbeider (Prop. 2016/17:61 side 18–19), gitt uttrykk for at «utlanningen skal ges en skålig tid» til selv å reise tilbake til oppholdslandet, og at fristen bør avgjøres av den besluttende myndighet.

Departementet har vurdert å fastsette en generell tidsbegrenset frist etter mønster fra danskene, men mener det er mer hensiktsmessig å overlate til utlendingsmyndighetene å vurdere fristens lengde konkret i den enkelte sak. Det vil kunne være ulike hensyn som gjør seg gjeldende i en slik vurdering, slik det også fremgår av de siterte retningslinjene fra returhåndboken.

Selv om fristen skal være kort, skal den ikke være kortere enn at utlendingen gis en reell mulighet til å reise til oppholdslandet. Det må være praktisk gjennomførbart for utlendingen å overholde fristen. Det skal som utgangspunkt kreves at utlendingen reiser ved første mulighet, for eksempel med første fly eller annet offentlig transportmiddel som med rimelighet er mulig å rekke. Eksempelvis vil det imidlertid kunne være grunn til å gi noe lenger frist i tilfeller hvor pålegget om å begi seg til oppholdslandet gis i et avslagsvedtak og utlendingen har hatt lovlig opphold i riket, enn i tilfeller hvor utlendingen bortvises eller utvises som følge av ulovlig opphold eller innreise.

Fristen for å følge et pålegg om å begi seg til oppholdslandet, gjelder forut for en utreisefrist som eventuelt senere gis i et vedtak som pålegger utlendingen en utreiseplikt fra Schengen- og EU-området (returvedtak), slik det også fremgikk av Prop. 3 L (2010–2011) *Endringer i utlendingsloven (gjennomføring av returdirektivet)* punkt 5.5.

Det foreslås også en hjemmel for å kunne gi nærmere regler i forskrift om utreiseplikt og utreisefrist for utlendinger med oppholdstillatelse eller annet grunnlag for opphold i en Schengen- eller EU-medlemsstat, i § 90 b tredje ledd.

5.6.4 Adgangen til å ilegge innreiseforbud til riket i tilfeller hvor utlendingen pålegges å begi seg til oppholdslandet

En praktisk problemstilling for utlendingsmyndighetene er hvorvidt returdirektivet er til hinder for å treffe et vedtak om utvisning som innebærer et fremtidig innreiseforbud til riket, i tilfeller hvor utlendingen skal pålegges å begi seg til oppholdslandet etter returdirektivet artikkel 6 nr. 2.

Returdirektivet artikkel 11 regulerer i hvilke tilfeller en tredjelandsborger «skal» og «kan» ilegges et innreiseforbud til Schengen- og EU-området. Medlemslandenes adgang til å ilegge innreiseforbud til eget territorium, herunder i tilfeller

hvor utlendingen skal pålegges å begi seg til oppholdslandet etter artikkel 6 nr. 2, reguleres ikke uttrykkelig.

Selv om returdirektivet også gjelder for tredjelandsborgere som oppholder seg ulovlig på et medlemslands område, men som har lovlig opphold i et annet medlemsland, er hovedformålet felles standarder og prosedyrer som skal anvendes ved «retur» av tredjelandsborgere, jf. returdirektivet artikkel 1. Innreiseforbud til eget territorium i tilfeller hvor utlendingen pålegges å begi seg til oppholdslandet, vil ikke være i strid med dette overordnede formålet, da det ikke treffes «returvedtak» i slike tilfeller.

EU-domstolens rådgivende uttalelse i C-629/22 (*A.L.*), som nevnt ovenfor i punkt 5.6.1 om pålegg om at utlendingen skal begi seg til oppholdslandet, gjaldt returdirektivet artikkel 6 nr. 2. Det gis uttrykk for at medlemslandene har plikt til å gi tredjelandsborgere med lovlig opphold i annet medlemsland muligheten til å begi seg til oppholdslandet, før det eventuelt treffes et returvedtak. Det fremgår imidlertid ikke hvorvidt medlemslandet i slike tilfeller også kan ilegge innreiseforbud til eget territorium.

EU-domstolens rådgivende uttalelse i C-673/19 (*M and Others*), gjaldt tre utlendinger som befant seg ulovlig i Nederland, men som hadde flyktningsstatus i henholdsvis Bulgaria, Spania og Tyskland. Etter å ha unnlatt å følge pålegg om å begi seg til sine respektive oppholdsland, ble de internert og senere tvangsutsendt til oppholdslandene. Domstolen konkluderte med at returdirektivet ikke regulerer tilfeller hvor det ikke er mulig å treffe returvedtak (fordi utlendingen har flyktningsstatus), og at adgangen til dette dermed var opp til nasjonal rett. Innholdet i returdirektivet artikkel 6 omtales i avsnittene 32 til 38. Videre fremgår det følgende av avsnitt 43:

In the third place, it must be recalled that Directive 2008/115 is not intended to harmonise in their entirety the national rules of the Member States on the stay of foreign nationals (judgment of 6 December 2011, *Achughbajian*, C-329/11, EU:C:2011:807, paragraph 28). The common standards and procedures established by that directive concern only the issuing of return decisions and the implementation of those decisions (see, to that effect, judgment of 6 December 2011, *Achughbajian*, C-329/11, EU:C:2011:807, paragraph 29, and of 8 May 2018, *K. A. and Others (Family reunification in Belgium)*, C-82/16, EU:C:2018:308, paragraph 44)

Saken gjaldt et tilfelle hvor det ikke var mulig å treffe returvedtak, og domstolen hadde ikke situasjonen i returdirektivet artikkel 6 nr. 2, hvor utlendingen pålegges å begi seg til oppholdslandet, særskilt for øyet. Departementet oppfatter imidlertid at uttalelsen også gjør seg gjeldende for disse situasjonene, da det heller ikke i slike tilfeller treffes «returvedtak».

Enkelte uttalelser i returhåndboken kan tale for at det ikke er adgang til å ilegge innreiseforbud til eget territorium. Det fremgår følgende på side 58, punkt 11.1:

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»).

Den første setningen lest isolert, taler for at det ikke er adgang til å ilegge innreiseforbud til eget territorium. Hele uttalelsen lest i sammenheng, gir imidlertid inntrykk av at det er en forutsetning at det er truffet et «returvedtak». I tilfeller hvor utlendingen pålegges utreiseplikt fra Schengen- og EU-området, enten fordi utlendingen ikke etterkommer et pålegg om å begi seg til oppholdslandet, eller fordi terskelen i artikkel 6 nr. 2 annet punktum er nådd slik at det skal treffes et «returvedtak», er det klart nok ikke adgang til å ilegge innreiseforbud som bare gjelder til eget territorium. I slike tilfeller skal innreiseforbudet gjelde hele Schengen- og EU-området, jf. returdirektivet artikkel 11 og returdirektivets definisjon av «innreiseforbud» i artikkel 3 nr. 6. Det fremgår også av

sitatet at det i visse tilfeller er adgang til å beholde innreiseforbudet som et nasjonalt innreiseforbud selv om det er truffet et «returvedtak».

I retningslinjene i returhåndboken på side 32, punkt 5.4, gis det videre bare uttrykk for at det ikke er adgang til å ilegge «EU entry bans» i situasjoner hvor utlendingen pålegges å begi seg til oppholdslandet. Det fremgår ikke uttrykkelig at det ikke er adgang til å ilegge innreiseforbud til eget territorium i slike tilfeller. Det samme fremgår på side 34, punkt 5.5, i forbindelse med omtalen av returdirektivet artikkel 6 nr. 3, om tilfeller hvor medlemslandene kan unnlate å treffe «returvedtak» dersom det foreligger en tidligere bilateral avtale med det aktuelle medlemslandet. Her vises det uttrykkelig til den unntaksvis adgangen til å ilegge nasjonale innreiseforbud etter SIC artikkel 25. Uttalelsene i returhåndboken er for øvrig ikke rettslig bindende.

Dersom det ikke skulle være adgang til å ilegge innreiseforbud til eget territorium i situasjoner hvor utlendingen pålegges å begi seg til oppholdslandet, er alternativet å benytte handlingsrommet etter returdirektivet artikkel 6 nr. 2 annet punktum til å ha en lavest mulig terskel for at det av hensyn til «nasjonal sikkerhet eller offentlig orden» er påkrevet at det treffes et «returvedtak», slik at det skal ilegges innreiseforbud til Schengen- og EU-området (inkludert Norge). Det vises til punkt 5.6.1 ovenfor, om pålegg om å begi seg til oppholdslandet. Sammenlignet med denne løsningen, vil det være til utlendingens gunst å få et pålegg om å begi seg til oppholdslandet med et innreiseforbud til riket.

Departementet kan ikke se at det finnes avgjørende rettslige argumenter som tilsier at returdirektivet er til hinder for å ilegge innreiseforbud til eget territorium i situasjoner hvor utlendingen skal få et pålegg om å begi seg til oppholdslandet etter returdirektivet artikkel 6 nr. 2. Det legges derfor til grunn at det kan treffes vedtak om utvisning med innreiseforbud til riket i slike tilfeller, dersom vilkårene for utvisning er oppfylt.

5.6.5 Adgangen til bruk av tvangsmidler og uttransportering i tilfeller hvor utlendingen pålegges å begi seg til oppholdslandet

Det er ikke aktuelt å uttransportere utlendingen med tvang til oppholdslandet dersom vedkommende motsetter seg pålegget om å begi seg dit. I slike tilfeller skal det treffes et vedtak som pålegger en utreiseplikt fra Schengen- og EU-området (returvedtak), jf. returdirektivet artikkel 6 nr. 2

annet punktum. Det fremgår følgende av returhåndboken på side 32, punkt 5.4:

As a general rule no removal to other Member States: If a third-country national does not agree to go back voluntarily in accordance with Article 6(2) to the Member State of which he/she holds a permit, Article 6(1) becomes applicable and a return decision, providing for direct return to a third country should be adopted. It is not possible to pass back the person to the other Member State with force, unless an existing bilateral agreement between Member States which was already in force on 13.1.2009 (See Article 6(3) below) provides expressly for this possibility or in certain circumstances when return/removal to a third country is not possible and removal to another Member State can be qualified as «more favourable measure» (see section 3 above).

Det foreslås å innta en presisering i forslaget til § 90 e om uttransportering første ledd annet punktum, om at politiet ikke med tvang kan uttransportere en utlending som er pålagt å begi seg umiddelbart til oppholdslandet etter § 90 b.

Departementet legger til grunn at de aller fleste i praksis vil ønske å begi seg til det Schengen- eller EU-medlemslandet de har lovlig opphold i, fremfor å måtte forlate Schengen- og EU-området. At utlendingen på denne måten aksepterer pålegget om å begi seg til oppholdslandet slik at tilbakereisen i prinsippet skjer «frivillig», utelukker ikke at utlendingsmyndighetene kan mene at det er en reell fare for at utlendingen vil unndra seg pålegget om å begi seg dit. Returdirektivet regulerer ikke adgangen til bruk av ulike kontrolltiltak i slike situasjoner, for eksempel at politiet kan holde på utlendingen frem til utreise til oppholdslandet kan gjennomføres. De nærmere vurderinger av dette synes å være overlatt til nasjonal rett.

EU-domstolen berører ikke direkte spørsmålet i den rådgivende uttalelsen i saken C-629/22, (A.L.), da utlendingen i denne saken aldri fikk noe pålegg om å begi seg til oppholdslandet, se nærmere omtale av saken ovenfor i punkt 5.6.1 om pålegg om at utlendingen skal begi seg til oppholdslandet. Det påpekes imidlertid i den rådgivende uttalelsen avsnitt 35, at medlemslandene er gitt et visst handlingsrom når det gjelder den praktiske gjennomføringen av returdirektivet artikkel 6 nr. 2. Departementet viser også til følgende uttalelse i returhåndboken på side 29, punkt 5.4:

Control of departure to other Member State: Union law doesn't specify how compliance with the obligation to go back to the other Member State has to be controlled. Member States should make sure, in accordance with national law that an appropriate follow-up is given to their decisions.

Vilkårene for bruk av tvangsmidler i utlendingsaker, er regulert i utlendingsloven kapittel 12. Det følger av § 99 annet ledd, at tvangsmidler for å sikre iverksettingen av et vedtak, kan anvendes både «når det er fattet vedtak som innebærer at en utlending må forlate riket», og «under behandlingen av en sak som kan føre til et slikt vedtak». Som nevnt i punkt 5.2 ovenfor, om lovfesting av skillet mellom utreiseplikt fra riket og utreiseplikt fra Schengen- og EU-området, er det som en konsekvens av forslaget om å lovfeste skillet mellom utreiseplikt fra riket og utreiseplikt fra Schengen- og EU-området i utlendingsloven § 90, foreslått å erstatte formuleringen «vedtak som innebærer at en utlending plikter å forlate riket», med formuleringen «vedtak som pålegger en utreiseplikt, jf. § 90». Et vedtak som pålegger utlendingen å begi seg til oppholdslandet vil omfattes av denne ordlyden, da dette vil være et vedtak som pålegger en utreiseplikt fra riket. Videre vil et slikt pålegg være et prosessuelt steg i behandlingen av en sak som kan føre til et vedtak som pålegger en utreiseplikt fra Schengen- og EU-området (returvedtak).

5.7 Endringer i bestemmelsen om straff for brudd på innreiseforbud

Overtredelse av et ilagt innreiseforbud straffes med bot eller fengsel i inntil to år etter utlendingsloven § 108 tredje ledd bokstav e. Med grunnlag i Prop. 60 L (2020–2021) *Endringer i utlendingslova (strafferamme for ulovleg opphald m.m.)*, ble det foretatt endringer i straffebestemmelsen som innebar at tredjelandsborgere som ikke har oppholdstillatelse i et Schengenland, og som er utvist for overtredelse av utlendingsloven og ikke for ilagt straff for andre forhold, i utgangspunktet ikke skal ilegges fengselsstraff for brudd på innreiseforbudet, men bare bøtestraff. Endringene var en oppfølging av praksis knyttet til returdirektivet og medlemslandenes felles målsetning om rask retur fra hele området av tredjelandsborgere med ulovlig opphold, se Prop. 60 L (2020–2021) *Endringer i utlendingslova (strafferamme for ulovleg opphald m.m.)* punkt 7.2.

Etter lovendringen i 2021, lyder utlendingsloven § 108 tredje ledd bokstav e annet punktum i dag slik:

Dersom utlendingen ikke har lovlig opphold i et Schengenland, straffes overtredelsen bare med bot, med mindre vedkommende er utvist på grunn av straff, utreise fra Schengenområdet har funnet sted eller returprosedyrer er anvendt uten at slik utreise har funnet sted.

Den utviklingen av Schengenregelverket som det er lagt opp til å gjennomføre i den fremlagte lovproposisjonen, bygger videre på en utvikling av prosedyrene og samhandlingen for retur fra Schengen- og EU-området av utlendinger som bryter forutsetningene for lovlig opphold og fri bevegelse på territoriet. Departementet har etter gjennomgangen kommet til at det også i tilfeller hvor utlendingen har oppholdstillatelse i et annet Schengen- eller EU-medlemsland, og er utvist for

brudd på utlendingsloven og ikke for ilagt straff for andre forhold, skal igangsettes prosedyrer for retur fra Schengen- og EU-området, fremfor at utlendingen ilegges fengselsstraff i Norge. Dette fordi fengselsstraff kan vanskeliggjøre eller forsinke retur, i tilfeller hvor retur er aktuelt etter returdirektivet artikkel 6 nr. 2.

Departementet viser til at straffebestemmelsen uansett åpner for bruk av fengselsstraff dersom returprosedyrer blir forsøkt anvendt, men ikke fører fram, og dersom utlendingen vender tilbake til Norge etter at utreise fra Schengen- og EU-området har funnet sted. Departementet vil for øvrig igangsette et arbeid med utvikling av flere sider ved straffebestemmelsen i utlendingsloven § 108 i lys av erfaringene så langt, og vil eventuelt komme tilbake til dette senere.

Det er for øvrig foreslått enkelte mindre justeringer i bestemmelsens ordlyd, som er nærmere kommentert i særmerknadene.

6 Overgangsregler

Departementet har ikke identifisert konkrete behov for overgangsregler som følge av de foreslåtte lovendringene. Lovforslaget innebærer imidlertid en rekke endringer i detaljerte regler i utlendingsloven, i kombinasjon med internasjo-

nalt regelverk, som gjør det krevende å forutse alle situasjoner som kan komme til å oppstå. Det bør derfor fastsettes en hjemmel til å gi nærmere overgangsregler, slik at slike regler kan gis dersom behovet oppstår.

7 Økonomiske og administrative konsekvenser

Lovforslaget innebærer klargjøringer som vil bidra til at utlendinger med ulovlig opphold effektivt forlater Norge og resten av Schengen- og EU-området, samt om nødvendig hindres i å vende tilbake, i etterkant av nye EU-forordninger om SIS.

Forslaget innebærer i all hovedsak at regler som allerede gjelder, synliggjøres i utlendingsregelverket av informasjonshensyn. Det forventes ikke at endringene som er direkte knyttet til SIS vil innebære vesentlige økonomiske og administrative konsekvenser som ikke allerede er hensyntatt i programmet for implementeringen av SIS i Uten-

dingsdirektoratet og Politidirektoratet (del av porteføljen for Schengen IT-forpliktelser, lagt fram for Stortinget senest i Prop. 1 S (2023–2024) og Innst. 16 S (2023–2024)). Tydeliggjøringen i utlendingsloven av reglene i returdirektivet kan nødvendiggjøre enkelte tekniske endringer i utlendingsforvaltningens saksbehandlingssystemer, og vil kreve ressurser til opplæring og innføring i politiet og UDI. De samlede utgiftene til tekniske tilpasninger og innføring anslås til 1–5 mill. kr, og vil dekkes innenfor virksomhetenes gjeldende rammer.

8 Merknader til lovforslaget

Til endringene i utlendingsloven

Til § 66

I *første ledd bokstav a* erstattes formuleringen «vedtak som innebærer at vedkommende skal forlate riket», med formuleringen «vedtak som pålegger en utreiseplikt, jf. § 90». Det vises til de alminnelige motivene punkt 5.2 om lovfesting av skillet mellom utreiseplikt fra riket og utreiseplikt fra Schengen- og EU-området, særlig siste avsnitt.

I *annet ledd* erstattes henvisningene til § 90 sjettede ledd med henvisninger til § 90 a, som følge av forslaget om å innta reglene om utreisefrist i nåværende § 90 sjettede ledd, i § 90 a. Henvisningene til reglene om utreisefrist i § 90 a, er også ment å gi uttrykk for at manglende overholdelse av fristen for å følge et pålegg om å begi seg til oppholdslandet etter § 90 b, faller utenfor bestemmelsen. Returdirektivet innebærer ingen forpliktelse til å ilegge innreiseforbud i slike tilfeller, da artikkel 11 nr. 1 forutsetter at det er truffet et «returvedtak», altså et vedtak som pålegger utreiseplikt fra Schengen- og EU-området. Aktuelt utvisningsgrunnlag er i slike tilfeller § 66 første ledd. Dette er i tråd med gjeldende rett som følger av instruks GI-02/2018 om «behandling av bortvisningssaker når utlendingen har lovlig opphold i annen Schengen-stat».

I *annet ledd bokstav a* forenkles også ordlyden fra «overholdt plikten til å forlate riket innen utreiseferien», til «overholdt utreiseferien», i tillegg til henvisningsendringen fra § 90 sjettede ledd til § 90 a.

I *annet ledd bokstav b* nummereres de fire strekpunktene med tallene 1 til 4. For endringene i første strekpunkt, nå nummer 1, vises det til særmerknadene til § 90 a første ledd bokstav a.

Til § 71

I *første ledd annet punktum* er formuleringen om at Kongen kan «i forskrift fastsette nærmere regler» om virkningen av et vedtak, forenklet til at Kongen kan «gi forskrift» om virkningen av et vedtak ...».

I *annet ledd første punktum* inntas en presisering i tråd med gjeldende rett om at utvisningen enten er til hinder for senere innreise i riket, eller til hinder for senere innreise i Schengen- og EU-området. Det vises til de alminnelige motivene punkt 5.4.1 om innreiseforbud. Innreiseforbudet vil gjelde for tilsvarende område som utreiseplikten, se nærmere i særmerkningen til § 90 første ledd.

Nytt *tredje ledd* lovfester gjeldende praksis om tidspunktet innreiseforbudet begynner å løpe. Innreiseforbudet løper fra det tidspunktet utlendingen forlater området utreiseplikten gjelder, eller fra tidspunktet for førsteinstansens vedtak, dersom vedtaket ikke pålegger en utreiseplikt. Det vises til de alminnelige motivene punkt 5.4.2 om tidspunktet innreiseforbudet begynner å løpe.

Nytt *fjerde ledd første og annet punktum* viderefører nåværende annet ledd annet og tredje punktum. Ordlyden «den som er utvist» forenkles til «den utviste».

I nytt *femte ledd* inntas en forskriftshjemmel for å gi nærmere regler om virkningen og varigheten av utvisningen. Slike regler er etter gjeldende rett gitt i medhold av den generelle forskriftshjemmelen for regler til gjennomføring av utlendingsloven i § 139. Det er mer hensiktsmessig med en særskilt forskriftshjemmel om dette i § 71 om utvisningens virkning og varighet.

Til § 76

I *annet ledd annet punktum* erstattes henvisningen til § 90 a om tilskudd til retur med en henvisning til § 90 g, som følge av forslaget om å innta den nåværende bestemmelsen om tilskudd til retur i § 90 a, i ny § 90 g.

Til § 84 b

I *første ledd første punktum* erstattes formuleringen «vedtak som innebærer at beboeren må reise ut av landet», med formuleringen «vedtak som pålegger en utreiseplikt, jf. § 90». Det vises til de alminnelige motivene punkt 5.2 om lovfesting av

skillet mellom utreiseplikt fra riket og utreiseplikt fra Schengen- og EU-området, særlig siste avsnitt.

Til § 90

Paragrafen gir regler om utreiseplikt. *Første ledd* fastslår i tråd med gjeldende rett, at vedtak som pålegger en utreiseplikt enten innebærer at utlendingen skal forlate riket, eller at utlendingen skal forlate Schengen- og EU-området. Det vises til de alminnelige motivene punkt 5.2 om lovfesting av skillet mellom utreiseplikt fra riket og utreiseplikt fra Schengen- og EU-området.

I hvilke tilfeller utlendingen skal pålegges en utreiseplikt fra Schengen- og EU-området følger av returdirektivet. Utreiseplikt fra riket vil være aktuelt i andre tilfeller, typisk hvor utlendingen omfattes av Avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområdet (EØS-avtalen) og Konvensjon om opprettelse av Det europeiske Frihandelsforbund (EFTA-konvensjonen), i tilfeller hvor Norge har benyttet reservasjonsadgangen etter returdirektivet artikkel 2 nr. 2, og i tilfeller hvor utlendingen har lovlig opphold i et Schengen- eller EU-medlemsland og skal pålegges å begi seg dit umiddelbart etter returdirektivet artikkel 6 nr. 2. De sistnevnte tilfellene omtales nærmere i særmerknaden til § 90 b.

Annet ledd regulerer nærmere hvilket land utreise skal skje til dersom utlendingen pålegges utreiseplikt fra Schengen- og EU-området. Bestemmelsen fastsetter, i samsvar med returdirektivet artikkel 3 nr. 3, at utreise skal skje til utlendingens opprinnelsesland, et transittland, eller et annet tredjeland etter utlendingens ønske, og som vil ta imot vedkommende. Det presiseres at utreise likevel kan skje til et annet land i tilfeller hvor Norge har benyttet reservasjonsadgangen etter returdirektivet artikkel 2 nr. 2. Det vises til de alminnelige motivene punkt 5.2 om lovfesting av skillet mellom utreiseplikt fra riket og utreiseplikt fra Schengen- og EU-området.

Tredje ledd innfører en hjemmel for å gi nærmere regler i forskrift om utreiseplikt og hvilket land utreise skal skje til.

Til § 90 a

Paragrafen gir regler om utreisefrist. *Første ledd* viderefører nåværende § 90 sjette ledd om utreisefrist, med enkelte endringer. Bestemmelsen gjelder både for tilfeller hvor det pålegges utreiseplikt fra Schengen- og EU-området, og for tilfeller hvor det pålegges utreiseplikt fra riket, etter § 90. Et unntak fra reglene om utreisefrist i § 90 a, fremgår

imidlertid av den nye særbestemmelsen i § 90 b, for tilfeller hvor utlendingen pålegges å begi seg til det medlemslandet vedkommende har lovlig opphold i. Det vises til særmerknaden til denne bestemmelsen, samt de alminnelige motivene punkt 5.6.3 når det gjelder utreisefrist i slike tilfeller. Nåværende første punktum fjernes som overflødig ved siden av bestemmelsen om utreiseplikt som er foreslått inntatt i § 90 og justeringene i ordlyden i nåværende annet punktum, som blir første punktum.

Første ledd bokstav a endres slik at det kreves «konkrete holdepunkter for å anta» at utlendingen vil unndra seg iverksettingen av vedtaket etter § 106 d, for å sette en kortere frist enn syv dager eller unnlate å gi en utreisefrist, på samme måte som for å benytte tvangsmidler på samme grunnlag etter utlendingsloven kapittel 12.

Annet ledd viderefører nåværende § 90 niende ledd, som gir adgang til å fastsette nærmere regler i forskrift om fastsettelse av utreisefrist.

Til § 90 b

Første ledd synliggjør innholdet i returdirektivet artikkel 6 nr. 2, og er en særregel om utreiseplikt og utreisefrist for utlendinger med oppholdstillatelse eller annet grunnlag for opphold i et Schengen- eller EU-medlemsland. Det vises til de alminnelige motivene punkt 5.6 om særbestemmelse om utreiseplikt og utreisefrist for tredjelandborgere med lovlig opphold i et Schengen- eller EU-medlemsland. Retningslinjer om hvem som skal anses for å ha «oppholdstillatelse eller annet grunnlag for opphold» i et Schengen- eller EU-medlemsland fremgår av returhåndboken side 31-32, punkt 5.4.

Før en tredjelandsborger som har oppholdstillatelse eller annet grunnlag for opphold i et Schengen- eller EU-medlemsland pålegges utreiseplikt fra Schengen- og EU-området med utreisefrist fastsatt etter hovedregelen i § 90 a, skal vedkommende gis mulighet til å begi seg til oppholdslandet. Dette gjøres ved at utlendingsmyndighetene pålegger vedkommende å forlate riket umiddelbart, ifølge *første punktum*. Utlendingen har både en rett og en plikt til å begi seg til oppholdslandet. I utgangspunktet skal det kreves at utlendingen forlater riket ved første mulighet. For en nærmere redegjørelse for fastsetting av utreisefrist i disse tilfellene, vises det til de alminnelige motivene punkt 5.6.3 om frist for å følge pålegg om å begi seg til oppholdslandet.

I samsvar med returdirektivet artikkel 6 nr. 2, oppstilles det en regel i *annet punktum* om at utlendingen likevel ikke skal få en rett og en plikt

til å begi seg til oppholdslandet dersom hensynet til nasjonal sikkerhet eller offentlig orden påkriver utreise fra Schengen- og EU-området. I slike tilfeller skal utlendingen pålegges en utreiseplikt fra Schengen- og EU-området, med utreisefrist fastsatt etter hovedregelen i § 90 a.

Annet ledd er ment å gi uttrykk for at utlendingsmyndighetene ikke har en plikt til å gi utlendingen en mulighet til å begi seg til oppholdslandet i tilfeller hvor Norge har benyttet reservasjonsadgangen etter returdirektivet artikkel 2 nr. 2.

Tredje ledd innfører en hjemmel for å gi nærmere regler i forskrift om utreiseplikt og utreisefrist for utlendinger med oppholdstillatelse eller annet grunnlag for opphold i et Schengen- eller EU-medlemsland.

Til § 90 c

Paragrafen gir regler om iverksetting av vedtak, og viderefører nåværende § 90 første til femte ledd, syvende ledd tredje punktum, samt ellefte ledd.

I *annet og fjerde ledd* inntas en henvisning til § 61 syvende ledd, i tillegg til gjeldende henvisning til § 61 sjette ledd. Formålet er å tydeliggjøre at både vedtak om avslag på søknad om fornyet oppholdstillatelse etter § 61 sjette ledd og avslag på søknad om oppholdstillatelse på nytt faktisk eller rettslig grunnlag etter § 61 syvende ledd, omfattes. Dette følger allerede i dag av sammenhengen i regelverket og tidligere forarbeider, selv om lovteksten ikke eksplisitt henviser til denne bestemmelsen.

I *fjerde ledd* foretas en språklig endring. Formuleringen «mest sannsynlig» endres til «sannsynlig», uten at dette er ment å innebære realitetsendringer. Det kreves fremdeles alminnelig sannsynlighetsovervekt.

I *sjette ledd* erstattes formuleringen «vedtak som innebærer at utlendingen må forlate riket» med formuleringen «vedtak som pålegger en utreiseplikt, jf. § 90». Det vises til de alminnelige motivene punkt 5.2 om lovfesting av skillet mellom utreiseplikt fra riket og utreiseplikt fra Schengen- og EU-området, særlig siste avsnitt.

Det er i tillegg gjort enkelte språklige endringer, uten at dette er ment å innebære realitetsendringer.

Til § 90 d

Paragrafen gir regler om instruksjonsadgang om utsatt iverksetting, og viderefører nåværende § 90

tiende ledd. Bestemmelsen er nå delt opp slik at Utlendingsnemndas, Utlendingsdirektoratets og departementets instruksjonsadgang fremgår henholdsvis av første til tredje ledd.

Videre erstattes formuleringene «vedtak som innebærer at utlendingen må forlate riket» med formuleringen «vedtak som pålegger en utreiseplikt, jf. § 90». Det vises til de alminnelige motivene punkt 5.2 om lovfesting av skillet mellom utreiseplikt fra riket og utreiseplikt fra Schengen- og EU-området, særlig siste avsnitt.

Til § 90 e

Paragrafen gir regler om uttransportering. Det vises til merknadene vedrørende uttransportering i de alminnelige motivene punkt 5.3 om endringer i bestemmelsen om iverksetting av vedtak.

Første ledd første punktum viderefører nåværende § 90 syvende ledd første punktum med enkelte endringer. For det første gjøres en redaksjonell endring for å lette lesbarheten, ved at bestemmelsen innledes med formuleringen «Politiet kan uttransportere en utlending», istedenfor at dette fremgår avslutningsvis. For det andre erstattes formuleringen «Dersom slikt pålegg som nevnt i sjette ledd ikke blir fulgt» med formuleringen «dersom utlendingen ikke overholder utreisefristen», og formuleringen «konkrete holdepunkter for å anta at utlendingen ikke vil forlate riket innen utløpet av fristen» med formuleringen «konkrete holdepunkter for å anta at utlendingen ikke vil overholde utreisefristen», som følge av forslaget om endringer i, og oppdeling av, nåværende § 90. Formålet er å tydeliggjøre at det både kan være adgang til uttransportering i forbindelse med vedtak som pålegger utreiseplikt fra riket, og vedtak som pålegger utreiseplikt fra Schengen- og EU-området.

I *første ledd annet punktum* inntas en presisering som følge av den nye særregelen i § 90 b om utreiseplikt og utreisefrist for utlendinger med oppholdstillatelse eller annet grunnlag for opphold i en Schengen- eller EU-medlemsstat. Politiet kan ikke med tvang uttransportere en utlending som er pålagt å begi seg til et Schengen- eller EU-medlemsland etter § 90 b. Konsekvensen av at utlendingen motsetter seg pålegget om å begi seg umiddelbart til oppholdslandet, skal være at vedkommende pålegges utreiseplikt fra Schengen- og EU-området. Under forutsetning av at utlendingen aksepterer pålegget om å begi seg til oppholdslandet, fremfor å bli pålagt en utreiseplikt fra Schengen- og EU-området, kan politiet imidlertid bistå i forbindelse med gjennomføringen av utrei-

sen til oppholdslandet. Politiet kan foreta kontroll med at utlendingen etterkommer pålegget, og om nødvendig benytte tvangsmidler for å sikre utreisen. Det vises til de alminnelige motivene punkt 5.6.5 om adgangen til bruk av tvangsmidler og uttransportering i tilfeller hvor utlendingen pålegges å begi seg til oppholdslandet.

Annet ledd erstatter nåværende § 90 syvende ledd annet punktum, og fastslår at uttransportering skal skje til det området som følger av vedtaket, jf. § 90. Det vil fremgå av vedtaket hvorvidt utlendingen pålegges å forlate riket, eller pålegges å forlate Schengen- og EU-området. Dersom utreiseplikten gjelder Schengen- og EU-området, og Norge er bundet av returdirektivet, skal en eventuell uttransportering skje til et tredjeland i samsvar med § 90 annet ledd første punktum, i tråd med returdirektivet artikkel 3 nr. 3. Det vises til særmerknaden til § 90 annet ledd. I tilfeller hvor det fremgår av vedtaket hvilket konkret land utreise forutsettes til, er det dette landet en eventuell uttransportering skal skje til.

Tredje ledd viderefører nåværende § 90 syvende ledd tredje punktum om utlendingers plikt til å fremskaffe reisedokument.

Fjerde ledd viderefører nåværende § 90 åttende ledd om tvungen utsendelse av enslige mindreårige.

I femte ledd inntas en forskriftshjemmel for å gi nærmere regler om uttransportering. Slike regler er etter gjeldende rett gitt i medhold av den generelle forskriftshjemmelen for regler til gjennomføring av utlendingsloven i § 139. Det er mer hensiktsmessig med en særskilt forskriftshjemmel om dette i § 90 e om uttransportering.

Til § 90 f

Paragrafen gir regler om registrering i SIS. Det vises til de alminnelige motivene punkt 5.1 om ny bestemmelse i utlendingsloven om registrering i SIS.

Første ledd viser til plikten til å registrere melding om retur i SIS etter SIS-loven § 1 nr. 3 og returforordningen artikkel 3. Registreringsplikten utløses av at det treffes «et vedtak som pålegger en utreiseplikt fra Schengen- og EU-området, jf. § 90». Dersom det treffes et vedtak som pålegger en utreiseplikt fra Schengen- og EU-området, skal det registreres melding om retur i SIS, selv om utreise skjer til et annet tredjeland enn det som følger av returdirektivet artikkel 3 nr. 3 som følge av at Norge har benyttet reservasjonsadgangen i returdirektivet artikkel 2 nr. 2. Det vises til de

alminnelige motivene punkt 5.1.2 om registrering av melding om retur.

Annet ledd viser til plikten til å registrere melding om nektet innreise og opphold i SIS etter SIS-loven § 1 nr. 2 og grensekontrollforordningen artikkel 24. Registreringsplikten utløses for det første av at det treffes «et vedtak som innebærer nektelse av innreise og opphold fordi utlendingen anses for å utgjøre en trussel mot offentlig orden, offentlig sikkerhet eller nasjonal sikkerhet». For det andre utløses registreringsplikten av at det treffes «et vedtak om utvisning som pålegger en utreiseplikt fra Schengen- og EU-området, jf. § 90». Det vises til de alminnelige motivene punkt 5.1.3 om registrering av melding om nektet innreise og opphold.

Når det av *første og annet ledd* fremgår at melding om retur og melding om nektet innreise og opphold skal registreres i SIS «etter reglene i» henholdsvis returforordningen og grensekontrollforordningen, innebærer dette blant annet at det kan gjøres unntak fra registreringsplikten i den utstrekning forordningene gir anvisning på. Det vises til de alminnelige motivene punkt 5.1.4 om adgangen til å gjøre unntak fra registreringsplikten.

Tredje ledd første punktum gir informasjon om at det skal gjennomføres konsultasjon etter returforordningen artikkel 10 og grensekontrollforordningen artikkel 28, før det eventuelt registreres melding i SIS, dersom utlendingen vedtaket gjelder har lovlig opphold i et annet medlemsland. *Annet punktum* gir informasjon om at utlendingen i slike tilfeller risikerer tilbakekall av sin rett til lovlig opphold i det andre medlemslandet. *Tredje punktum* gir informasjon om at det ikke skal foretas registrering i SIS dersom oppholdslandet opprettholder utlendingens lovlige opphold. Det vises til de alminnelige motivene punkt 5.1.5 om konsultasjon.

Til § 90 g

Paragrafen viderefører nåværende § 90 a om tilskudd i forbindelse med retur.

Til § 99

I annet ledd første punktum gjøres en redaksjonell endring ved at bestemmelsen innledes med ordene «Det kan anvendes tvangsmidler», for å lette lesbarheten. Videre erstattes formuleringen «vedtak som innebærer at en utlending må forlate riket», med formuleringen «vedtak som pålegger en utreiseplikt, jf. § 90». Det vises til de alminne-

lige motivene punkt 5.2 om lovfesting av skillet mellom utreiseplikt fra riket og utreiseplikt fra Schengen- og EU-området, særlig siste avsnitt, samt siste avsnitt i punkt 5.6.5 om adgangen til bruk av tvangsmidler og uttransportering i tilfeller hvor utlendingen pålegges å begi seg til oppholdslandet.

Til § 104

I *annet ledd annet punktum* erstattes formuleringen «vedtak som innebærer at utlendingen plikter å forlate riket» med formuleringen «vedtak som pålegger en utreiseplikt, jf. § 90». Det vises til de alminnelige motivene punkt 5.2 om lovfesting av skillet mellom utreiseplikt fra riket og utreiseplikt fra Schengen- og EU-området, særlig siste avsnitt.

Til § 105

I *første ledd bokstav b første punktum* erstattes formuleringen «vedtak som innebærer at utlendingen plikter å forlate riket» med formuleringen «vedtak som pålegger en utreiseplikt, jf. § 90». Det vises til de alminnelige motivene punkt 5.2 om lovfesting av skillet mellom utreiseplikt fra riket og utreiseplikt fra Schengen- og EU-området, særlig siste avsnitt.

Til § 106

I *første ledd bokstav b første punktum* erstattes formuleringen «vedtak som innebærer at utlendingen plikter å forlate riket» med formuleringen «vedtak som pålegger en utreiseplikt, jf. § 90». Det vises til de alminnelige motivene punkt 5.2 om lovfesting av skillet mellom utreiseplikt fra riket og utreiseplikt fra Schengen- og EU-området, særlig siste avsnitt.

I *første ledd bokstav d første punktum* erstattes henvisningen til § 90 med en henvisning til § 90 c, som følge av forslaget om å innta reglene om iverksettelse av vedtak i nåværende § 90, i § 90 c.

Til § 106 a

I *femte ledd bokstav a* erstattes henvisningen til § 90 sjette ledd med en henvisning til § 90 a, som følge av forslaget om å innta reglene om utreisefrist i nåværende § 90 sjette ledd, i § 90 a.

Til § 106 d

I *første ledd bokstav a* erstattes formuleringen «vedtak som innebærer at utlendingen må forlate

riket» med formuleringen «vedtak som pålegger en utreiseplikt, jf. § 90». Det vises til de alminnelige motivene punkt 5.2 om lovfesting av skillet mellom utreiseplikt fra riket og utreiseplikt fra Schengen- og EU-området, særlig siste avsnitt.

I *første ledd bokstav b* erstattes formuleringen «motsatt seg å forlate riket» med formuleringen «motsatt seg en utreiseplikt, jf. § 90». Det vises også her til de alminnelige motivene punkt 5.2 om lovfesting av skillet mellom utreiseplikt fra riket og utreiseplikt fra Schengen- og EU-området, særlig siste avsnitt.

I *første ledd bokstav l* erstattes henvisningen til § 90 sjette ledd bokstav b med en henvisning til § 90 a første ledd bokstav b, som følge av forslaget om å innta reglene om utreisefrist i nåværende § 90 sjette ledd, i § 90 a.

Til § 107

I innledningene til *fjerde og femte ledd* erstattes formuleringene «sikre iverksetting etter § 90» med formuleringene «sikre iverksetting av et vedtak som pålegger en utreiseplikt, jf. § 90». Det vises til de alminnelige motivene punkt 5.2 om lovfesting av skillet mellom utreiseplikt fra riket og utreiseplikt fra Schengen- og EU-området, særlig siste avsnitt.

Til § 108

I *annet ledd bokstav a* erstattes henvisningen til § 90 sjette ledd med en henvisning til § 90 a, som følge av forslaget om å innta reglene om utreisefrist i nåværende § 90 sjette ledd, i § 90 a.

Tredje ledd bokstav e gjelder straff for overtredelse av et innreiseforbud som er fastsatt i medhold av § 71 annet ledd, eller § 124 første ledd i lovens EØS-kapittel. I *første punktum* er det foretatt en omformulering som er ment å presisere at det er ulovlig innreise i Norge, som straffes etter utlendingsloven.

I *annet punktum* er det nå tydeliggjort i ordlyden at unntaket for dem som er utvist på grunn av straff, bare gjelder dem som er utvist på grunn av straff for andre forhold enn brudd på utlendingsloven, se formuleringen «straff etter andre bestemmelser enn annet ledd».

Som redegjort for i de alminnelige motivene punkt 5.7 om endringer i bestemmelsen om straff for brudd på innreiseforbud, har departementet kommet til at det også i tilfeller hvor utlendingen har oppholdstillatelse i et annet Schengen- eller EU-medlemsland, og er utvist for brudd på utlendingsloven og ikke for ilagt straff for andre for-

hold, bør legges opp til retur fra Schengen- og EU-området, fremfor bruk av fengselsstraff, i tilfeller hvor retur er aktuelt etter returdirektivet artikkel 6 nr. 2. Det følger av de øvrige delene av bestemmelsen at fengselsstraff uansett vil kunne anvendes dersom prosedyrene for retur fra Schengen- og EU-området er anvendt men ikke fører fram, eller dersom utlendingen etter utreisen fra Schengen- og EU-området, vender tilbake. Det vises til at departementet har gitt en instruks, GI-02/2021, om vurderingen av når returprosedyrer kan anses å være «anvendt», slik at det kan reageres med fengselsstraff. I instruksene går departementet gjennom de ulike trinnene i returdirektivets prosedyrer, dvs. returvedtak, fastsettelse av utreisefrist, illeggelse av innreiseforbud, frihetsberøvelse med sikte på retur, og uttransportering.

Til § 129

Femte ledd første punktum viderefører nåværende annet punktum. Her settes det inn henvisninger til henholdsvis § 90 a om utreisefrist, og § 90 c om iverksetting av vedtak. Nåværende første punk-

tum fjernes som overflødig, særlig i etterkant av forslaget om endringene i, og oppdelingen av, nåværende § 90. Realitetsendringer er ikke tilskattet.

Til § 130

I *første ledd bokstav b* erstattes formuleringen «vedtak om at vedkommende må forlate riket» med formuleringen «vedtak som pålegger en utreiseplikt, jf. § 90». Det vises til de alminnelige motivene punkt 5.2 om lovfesting av skillet mellom utreiseplikt fra riket og utreiseplikt fra Schengen- og EU-området, særlig siste avsnitt.

Justis- og beredskapsdepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om endringer i utlendingsloven (tilpasninger som følge av nye SIS-forordninger mv.).

Vi HARALD, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i utlendingsloven (tilpasninger som følge av nye SIS-forordninger mv.) i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om endringer i utlendingsloven (tilpasninger som følge av nye SIS-forordninger mv.)

I

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

§ 66 første ledd bokstav a skal lyde:

- a. når utlendingen grovt eller gjentatte ganger har overtrådt en eller flere bestemmelser i loven her eller grenseloven, forsettlig eller grovt uaktsomt har gitt vesentlig uriktige eller åpenbart villedende opplysninger i en sak etter loven, eller unndrar seg gjennomføringen av et vedtak som *pålegger en utreiseplikt, jf. § 90,*

§ 66 annet ledd skal lyde:

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

- a. når utlendingen ikke har *overholdt utreisefristen* gitt i medhold av § 90 a
- b. når utlendingen ikke er gitt en utreisefrist
1. fordi det er *konkrete holdepunkter for å anta at utlendingen vil unndra seg iverksettingen av vedtaket, jf. § 90 a første ledd bokstav a og § 106 d,*
 2. fordi en søknad er avslått som åpenbart grunnløs, eller som følge av vesentlig uriktige eller åpenbart villedende opplysninger, jf. § 90 a første ledd bokstav b,
 3. fordi utlendingen er funnet å utgjøre en trussel mot offentlig orden *etter § 90 a første ledd bokstav c,* eller
 4. fordi utlendingen er funnet å utgjøre en trussel mot grunnleggende nasjonale interesser *etter § 129 femte ledd.*

§ 71 skal lyde:

§ 71 *Utvisningens virkning og varighet*

Enhver gyldig tillatelse til opphold i riket opphører å gjelde når et vedtak om utvisning er endelig. Kongen kan *gi forskrift* om virkningen av et vedtak om utvisning for søknader om oppholdstil-

latelse som ikke er avgjort på utvisningstidspunktet.

Utvisningen er til hinder for senere innreise i riket *eller Schengen- og EU-området*. Innreiseforbudet kan gjøres varig eller tidsbegrenset, men ikke for kortere tidsrom enn ett år.

Innreiseforbudet løper fra det tidspunktet utlendingen forlater området utreiseplikten gjelder etter § 90 første ledd. Dersom vedtaket ikke pålegger en utreiseplikt, løper innreiseforbudet fra tidspunktet for førsteinstansens vedtak.

Innreiseforbudet kan etter søknad oppheves dersom nye omstendigheter tilsier det. Dersom særskilte omstendigheter foreligger, kan *den utviste* etter søknad få adgang til riket for kortvarig besøk selv om innreiseforbudet ikke oppheves, men som regel ikke før to år er gått fra utreisen.

Kongen kan gi forskrift om virkningen og varigheten av utvisningen.

§ 76 annet ledd annet punktum skal lyde:

Departementet kan heller ikke instruere Utlendingsnemnda om lovtolkning eller skjønnsutøvelse i andre saker enn saker om returtilskudd etter § 90 g.

§ 84 b første ledd første punktum skal lyde:

Ansatte som utfører arbeid eller tjeneste i mottak, skal etter anmodning gi utlendingsmyndighetene opplysninger om en beboer til bruk i sak etter loven her, herunder iverksetting av vedtak som *pålegger en utreiseplikt, jf. § 90.*

§ 90 skal lyde:

§ 90 *Utreiseplikt*

Vedtaket som pålegger en utreiseplikt, innebærer at utlendingen skal forlate riket eller Schengen- og EU-området.

Dersom utlendingen pålegges utreiseplikt fra Schengen- og EU-området, skal utreise skje til

- a. utlendingens opprinnelsesland,
- b. et transittland i samsvar med fellesskapsavtaler eller bilaterale avtaler om tilbaketaking eller andre ordninger, eller

c. et annet tredjeland etter utlendingens ønske, og som vil ta imot vedkommende.

Utreise kan likevel skje til et annet land, dersom utlendingen bortvises eller utvises ved Schengenyttergrensen eller på grunn av ilagt straff etter andre bestemmelser enn § 108 annet ledd.

Kongen kan gi nærmere regler i forskrift om utreiseplikt og hvilket land utreise skal skje til.

§ 90 a skal lyde:

§ 90 a *Utreisefrist*

Utlendingen skal gis en frist på mellom sju og tretti dager til å overholde utreiseplikten. 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 *konkrete holdepunkter for å anta at utlendingen vil unndra seg iverksettingen av vedtaket*, 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*
- f. utlendingen utvises etter § 66 første ledd bokstav b, c, e eller g, § 66 annet ledd, § 67 eller § 68.

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

Nye §§ 90 b til 90 f skal lyde:

§ 90 b *Utreiseplikt og utreisefrist for utlendinger med oppholdstillatelse eller annet grunnlag for opphold i en Schengen- eller EU-medlemsstat*

Før utlendingsmyndighetene pålegger en utlending som har oppholdstillatelse eller annet grunnlag for opphold i en Schengen- eller EU-medlemsstat en utreiseplikt fra Schengen- og EU-området, skal utlendingen gis mulighet til å begi seg til denne medlemsstaten, ved at utlendingsmyndighetene pålegger vedkommende å forlate riket umiddelbart. Dette gjelder likevel ikke dersom hensynet til nasjonal sikkerhet eller offentlig orden påkrever utreise fra Schengen- og EU-området.

Plikten til å gi utlendingen en mulighet til å begi seg til den medlemsstaten vedkommende har lovlig opphold i etter første ledd, gjelder ikke dersom utlendingen bortvises eller utvises ved Schengenyttergrensen eller på grunn av ilagt straff etter andre bestemmelser enn § 108 annet ledd.

Kongen kan gi nærmere regler i forskrift om utreiseplikt og utreisefrist for utlendinger med oppholdstillatelse eller annet grunnlag for opphold i en Schengen- eller EU-medlemsstat.

§ 90 c *Tidspunktet for iverksetting av vedtak*

Vedtaket 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. *Det samme gjelder vedtak om bortvisning eller utvisning av en utlending med oppholdsrett etter § 111.*

Vedtaket om avslag på søknad om første gangs oppholdstillatelse eller søknad om fornyet oppholdstillatelse fremsatt etter utløpet av fristen i § 61 sjette eller sjuende 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 har kommet frem til utlendingen. *Dersom søknaden anses åpenbart grunnløs, kan vedtaket likevel iverksettes så snart fristen for å begjære utsatt iverksetting er utløpt, og Utlendingsdirektoratet har tatt stilling til en eventuell begjæring.*

Vedtaket om å nekte realitetsbehandling etter § 32 første ledd bokstav a, c eller d eller femte ledd, kan iverksettes straks. Dersom det ikke er åpenbart at søknaden bør nektes *realitetsbehandling*, skal utlendingen gis en frist til å begjære utsatt iverksetting. *Vedtaket kan ikke iverksettes før denne 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.

Vedtaket om avslag på søknad om fornyet oppholdstillatelse eller permanent oppholdstillatelse fremsatt innen utløpet av fristen i § 61 sjette eller sjuende 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 *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 et annet land, eller
- c. vilkårene for opphold etter §§ 28 eller 73 åpenbart ikke er oppfylt.

Dersom en utlending påberoper seg omstendigheter som nevnt i § 28 på tidspunktet for iverksetting av et vedtak som *pålegger en utreiseplikt, jf. § 90*, og det ikke fremgår at det allerede er tatt standpunkt til de *påberopte forholdene*, skal politiet forelegge spørsmålet om utsatt iverksetting for den myndigheten som har truffet vedtaket.

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

§ 90 d Instruksjonsadgang om utsatt iverksetting

Utlendingsnemnda kan instruere politiet om å utsette iverksettingen av vedtak fra nemnda som pålegger en utreiseplikt, jf. § 90. Det samme gjelder vedtak fra direktoratet som pålegger en utreiseplikt, jf. § 90, på nemndas saksområde.

Utlendingsdirektoratet kan instruere politiet om å utsette iverksettingen av vedtak fra direktoratet som pålegger en utreiseplikt, jf. § 90.

Departementet kan instruere Utlendingsdirektoratet og Utlendingsnemnda om å utsette iverksettingen av en bestemt type vedtak som pålegger en utreiseplikt, jf. § 90, i påvente av endringer i lov eller forskrift.

§ 90 e Uttransportering

Politiet kan uttransportere en utlending som er pålagt en utreiseplikt dersom utlendingen ikke overholder utreisefristen, utreisefrist ikke er gitt, eller det er konkrete holdepunkter for å anta at utlendingen ikke vil overholde utreisefristen. Politiet kan ikke med tvang uttransportere en utlending som er pålagt utreiseplikt fra riket etter § 90 b.

Uttransportering skal skje til det området som følger av vedtaket, jf. § 90.

Utlendinger som ikke har gyldig reisedokument, har plikt til å skaffe seg dette.

Tvungen utsendelse av en enslig mindreårig skal bare skje til et familiemedlem, en utnevnt verge eller til et annet forsvarlig omsorgstilbud.

Kongen kan gi forskrift om uttransportering av utlendinger som er pålagt en utreiseplikt.

§ 90 f Registrering i SIS

Melding om retur, jf. returforordningen artikkel 3, skal registreres i SIS etter reglene i returforordningen, jf. SIS-loven § 1 nr. 3, dersom det treffes et vedtak som pålegger en utreiseplikt fra Schengen- og EU-området, jf. § 90.

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

- a. det treffes et vedtak som innebærer nektelse av innreise og opphold fordi utlendingen anses for å utgjøre en trussel mot offentlig orden, offentlige sikkerhet eller nasjonal sikkerhet
- b. det treffes et vedtak om utvisning som pålegger en utreiseplikt fra Schengen- og EU-området, jf. § 90.

Dersom et vedtak som nevnt i første og annet ledd gjelder en utlending med gyldig oppholdstillatelse eller gyldig visum for langvarig opphold utstedt av en Schengen- eller EU-medlemsstat, skal det gjennomføres konsultasjon, jf. returforordningen artikkel 10 og grensekontrollforordningen artikkel 28, før det kan registreres en melding i SIS. Medlemsstaten utlendingen har lovlig opphold i, skal da vurdere om det er grunnlag for tilbakekall. Dersom utlendingens lovlige opphold opprettholdes, skal det ikke registreres melding i SIS.

Nåværende § 90 a blir ny § 90 g.

§ 99 annet ledd første punktum skal lyde:

Det kan anvendes tvangsmidler for å sikre iverksettingen av et vedtak som pålegger en utreiseplikt, jf. § 90.

§ 104 annet ledd annet punktum skal lyde:

Dette gjelder også under behandlingen av en sak som kan føre til et vedtak som pålegger en utreiseplikt, jf. § 90.

§ 105 første ledd bokstav b første punktum skal lyde:

- b. det er konkrete holdepunkter for å anta at utlendingen vil unndra seg iverksettingen av et vedtak som pålegger en utreiseplikt, jf. § 90.

§ 106 første ledd bokstav b første punktum skal lyde:

- b. det er konkrete holdepunkter for å anta at utlendingen vil unndra seg iverksettingen av et vedtak som pålegger en utreiseplikt, jf. § 90.

§ 106 første ledd bokstav d første punktum skal lyde:

- d. det er truffet vedtak om utvisning og vedtaket er endelig eller det er ikke gitt utsatt iverksettelse i forbindelse med klage, jf. § 90 c.

§ 106 a femte ledd bokstav a skal lyde:

- a. en utlending som er utvist, og ikke er gitt utreisefrist i medhold av § 90 a, pågripes ved løslatelse fra soning av dom,

§ 106 d første ledd bokstav a skal lyde:

- a. utlendingen har unndratt seg iverksetting av et vedtak som pålegger en utreiseplikt, jf. § 90, herunder ikke overholdt en utreisefrist,

§ 106 d første ledd bokstav b skal lyde:

- b. utlendingen uttrykkelig har motsatt seg en utreiseplikt, jf. § 90,

§ 106 d første ledd bokstav l skal lyde:

- l. utlendingens søknad om oppholdstillatelse er avslått som åpenbart grunnløs, jf. § 90 a første ledd bokstav b.

§ 107 fjerde ledd innledningen skal lyde:

Når det er nødvendig for å opprettholde ro, orden eller sikkerhet, eller sikre iverksetting av et vedtak som pålegger en utreiseplikt, jf. § 90, kan politiet

§ 107 femte ledd innledningen skal lyde:

Når det er strengt nødvendig for å opprettholde ro, orden eller sikkerhet, eller sikre iverksetting av et vedtak som pålegger en utreiseplikt, jf. § 90, og andre, mindre inngripende tiltak forgje-

ves har vært forsøkt eller åpenbart vil være utilstrekkelig, kan politiet

I § 108 annet ledd bokstav a erstattes henvisningen til § 90 sjette ledd med § 90 a.

§ 108 tredje ledd bokstav e skal lyde:

- e. forsettlig eller uaktsomt reiser inn i Norge i strid med et innreiseforbud etter § 71 annet ledd eller § 124 første ledd. Overtredelsen straffes likevel bare med bot, med mindre vedkommende er utvist på grunn av ilagt straff etter andre bestemmelser enn annet ledd, utreise fra Schengen- og EU-området har funnet sted eller returprosedyrer er anvendt uten at utreise fra Schengen- og EU-området har funnet sted,

§ 129 femte ledd skal lyde:

Dersom utlendingen er funnet å utgjøre en trussel mot grunnleggende nasjonale interesser, kan det settes en kortere utreisefrist enn sju dager, jf. § 90 a første ledd, og det kan besluttes at vedtaket skal iverksettes straks, jf. § 90 c.

§ 130 første ledd bokstav b skal lyde:

- b. ikke har innrettet seg etter et vedtak som pålegger en utreiseplikt, jf. § 90, eller tvangsretur for øvrig ikke lar seg gjennomføre.

II

1. Loven gjelder fra den tiden Kongen bestemmer. Kongen kan bestemme at de ulike bestemmelsene skal begynne å gjelde til ulik tid.
2. Kongen kan fastsette overgangsregler.