

Justisdepartementet
Postboks 8005 Dep.
0030 OSLO

Deres ref: 201000851- ETE
Vår ref: 10/00018-3
Dato: 05.03.2010

Høringsvar: Forslag til gjennomføring av returdirektivet i norsk rett

Kontaktutvalget mellom innvandrerbefolkningen og myndighetene har mottatt til høring forslag om gjennomføring av Returdirektivet i norsk rett. Returdirektivet ble vedtatt av Europaparlamentet i desember 2008. Direktivet bygger videre på Schengenregelverket og skal regulere standarder og prosedyrer i medlemsstatene for retur av tredjelandsborgere med ulovlig opphold. Direktivet er obligatorisk for EUs medlemsstater og på visse punkter obligatorisk for Norge ut fra EØS avtalen.

Generelle kommentarer

Gruppen "personer med ulovlig opphold" er ingen ensartet gruppe. På den ene enden av spektrumet finnes det personer som tidligere har oppholdt seg lovlig her, men tillatelsen har utløpt eller søknaden om opphold har blitt endelig avslått. På den andre enden finnes det personer som har kommet til eller blitt smuglet inn i landet hvorav noen er personer med beskyttelsesbehov og noen er ofre for menneskehandel og trafficking. Det mangler sikker dokumentasjon på hvor mange personer dette til en hver tid gjelder i Norge. Ulike forsøk på tallfesting har variert fra 10 000 – 30 000 personer med ulovlig opphold i Norge til en hver tid.

KIM innser at de europeiske landene er nødt til å forholde seg til dette problemet. KIM har videre forståelse for EUs betrelser på å få felles standarder og prosedyrer for hvordan saker som gjelder personer med ulovlig opphold i medlemslandene skal behandles. Hovedmålet i selve direktivet er å øke bruken av frivillig retur og redusere uttransportering under tvang. Dette målet er KIM enig i.

KIM merker seg at departementet antyder at de aller fleste saker som vil berøres av endringen vil gjelde personer som har fått endelig avslag på søknad om beskyttelse. På UDIs nettsider opplyses det at i overkant av 1000 personer forventes å benytte seg av frivillig retur i 2010. I tillegg vil trolig komme ca 1000 uttransporteringssaker jfr. Høringsnotatet.

KIM understreker at også personer med ulovlig opphold som følge av menneskehandel og trafficking vil berøres av direktivet. Vi vil påpeke at dette er grupper som lever med stor utrygghet og lite rettsvern. Dersom en harmonisering av rettsprosedyrer i Schengenområdet skal være av det gode, må regelverket både øke rettsikkerheten for disse gruppene og man må sikre at alle deltagende land følger opp rettsregelverket.

Direktivets anvendelsesområde

Departementet tar opp hvorvidt direktivets bestemmelser om en periode med frivillig retur skal gjelde alle utlendinger uten lovlig opphold, eller om to grupper skal unntas: personer som blir tatt og bortvist ved grensen, og personer der returen er konsekvens av ilagt straffedom eller utlevering.

Bortvisning:

Departementet opplyser at antallet bortvisninger i 2008 var ca. 560. Situasjonen i dag er at returtiltak ved bortvisning iverksettes straks. Departementet foreslå å beholde dagens regelverk ved å unnta denne gruppen fra direktivets bestemmelser.

KIM noterer seg at dersom den bortviste er en person som likevel har behov for rettsbeskyttelse f.eks. er offer for menneskehandel eller trafficking, kan umiddelbar retur ved bortvisning ha uheldige konsekvenser. Men slik er situasjonen allerede idag. Høringsnotatet inneholder ikke informasjon om dette, men KIM forstår det slik at spesielt sårbare grupper som f.eks. enslig umyndige ikke blir automatisk returnert ved grensen, og dermed ikke er blant denne gruppen.

KIM har ikke innvendinger mot at personer som blir bortvist ved grensen unntas fra direktivbestemmelsene såsant myndighetene gjør alt de kan for å hindre at de spesielt sårbare gruppene fanges opp og skånes.

Utvvisning etter ilagt straffedom eller utlevering:

KIM har ingen kommentar til departementets forslag her.

Utvvisning

Direktivet krever en klar utvisningsregel ("entry ban" eller innreiseforbud) dersom en utlending ikke returnerer frivillig og skal uttransporteres. Etter gjeldende lov er utvisning i disse tilfeller en *kan* regel. Å etterkomme direktivets krav vil innebære en viss innskjerping i og med at flere av de personer som returneres vil få et utvisningsvedtak med innreiseforbud enn det som er tilfelle i dag.

Imidlertid setter direktivet også som standard at innreiseforbudet ikke skal vare mer enn 5 år. Etter norsk praksis har utvisningsvedtak med innreiseforbud i en del av sakstyper som faller innenfor direktivets anvendelsesområde, vært varig. I forhold til disse sakstyper vil de foreslåtte endringer utgjør en oppmyking.

KIM ser det som problematisk at personer som reiser ut frivillig uten å melde ifra til myndighetene, kan få et innreiseforbud. Der er viktig at dersom myndighetene finner at vedkommende har overholdt returvedtaket, blir utvisningsvedtak, som er fattet i mellomtiden, opphevet.

Den andre gruppe denne bestemmelse vil være problematisk for, er personer som har fått endelig avslag på søknad om beskyttelse. Mange av de personer det vil gjelde kommer fra områder med raskt skiftende politiske forhold, og et innreiseforbud i 5 år vil kunne hindre samme person å søke om beskyttelse på nytt, denne gangen med en sak som holder.

KIM mener departementets endringsforslag er positivt, men understreker at myndighetene må sørge for at innreiseforbud ikke brukes som en skranke mot at samme person kan fremme en berettiget søknad om beskyttelse. I tillegg er det viktig at innreiseforbudet oppheves automatisk når det viser seg at personen har returnert frivillig uten å varsle myndighetene.

Enslige umyndige

Direktivet foreskriver i hvilke tilfeller uttransportering av mindreårige kan gjennomføres. Medlemsstaten skal være overbevist om at den enslige mindreårige vil bli returnert til et familiemedlem, utnevnt verge eller til et tilfredsstillende mottaksapparat.

Utlendingsloven regulerer ikke retur av enslige mindreårige særskilt. Gjeldende norsk praksis bygger på rundskriv. Som hovedregel skal uttransportering ikke skje med mindre omsorgspersonen i hjemlandet er informert om de nærmere detaljene ved returen.

Departementet foreslår å innføre en lovbestemmelse som sikrer at retur av enslig mindreårig bare skal skje til et familiemedlem, utnevnt verge eller til et forsvarlig omsorgstilbud.

KIM stiller seg udelt positivt til dette forslaget.

Fengsling

Direktivet regulerer fengsling av utlendinger som skal returneres. Direktivet oppstiller en absolutt skranke for fengsling ved 18 måneder i disse tilfellene. Etter gjeldende norsk rett kan ikke samlet fengslingstid overstige 12 uker, men kan forlenges dersom det foreligger "særlige grunner". Når det foreligger "særlige grunner" finnes ingen øvre tak på for frihetsberøvelse i forbindelse med uttransportering.

Departementets forslag til ny § 106 innebærer etter KIMs mening en ønsket oppmyking. KIM påpeker at ulovlige papirløse immigranter ikke er kriminelle. Myndighetenes adgang til frihetsberøvelse uten noen øvre tidsbegrensning er uansett helt feil ut fra rettssikkerhethensyn, særlig når myndighetens hovedbegrunnelse er å sikre tilstrekkelige saksbehandlingstid i de vanskelige identitetssaker. Selv når en vanskelig identitetssak ikke er ferdigbehandlet innen 18 måneder, vil fortsatt frihetsberøvelse være vanskelig å forsvare.

KIM noterer seg at departementet vurderer muligheten av å unnta fengsling i identitetssaker som ikke er ledd i returforberedelse fra 18 måneders regelen. En slitt ordning vil bety at i enkelte tilfelle vil vedkommende allerede ha vært fengslet i lang tid før et returvedtak fattes og 18 måneders begrensningen løper. Det er etter KIMs mening nødvendig å ha en absolutt tak på den samlede fengslingstid. Dersom saken ikke er avgjort innen 18 måneder, må det finnes andre muligheter enn forlenget frihetsberøvelse.

For Kontaktutvalget mellom innvandrerbefolkningen og myndighetene

Anita Rathore
utvalgsleder



Saksansvarlig:
Steven Meglitsch
Seniorrådgiver