



17 APR 2010

Justis- og politidepartementet
Innvandringsavdelingen
Postboks 8005 Dep,
0030 Oslo

Høring – forslag om gjennomføring av Returdirektivet i norsk rett.

Vi viser til Justis- og politidepartementets høringsbrev av 3. februar 2010, og takker for anledningen til å gi våre kommentarer.

Innledende betraktninger

Innledningsvis vil vi understreke at utgangspunktet for norsk returpolitikk først og fremst skal basere seg på FNs anbefalinger og må være i tråd med relevante internasjonale konvensjoner og menneskerettslige forpliktelser. Vi vil også påpeke at Norsk Folkehjelp er mot innstramminger av asylpolitikken for å gjøre Norge mer utilgjengelig

Norsk Folkehjelp ønsker velkommen etableringen av felles europeiske minimumsstandarder på returfeltet. Vi finner det imidlertid bekymringsfullt at hovedfokuset er få til strengere returtiltak. Det åpnes blant annet opp for fengsling av personer med avslåtte asylsøknader og andre med ulovlig opphold, i inntil 18 måneder. Flere rapporter, fra organisasjoner som ECRE, understreker at standardene i direktivet i mange tilfeller er lavere enn det praksisen er i flere EU-land. Direktivet vil da kunne bidra til en senking av den eksisterende praksisen i medlemslandene.

Videre gjelder direktivet kun de som har vært registrert som asylsøkere eller har hatt en annen tillatelse. Personer som ikke lenger er innenfor systemet, eller aldri har vært det, vil ikke falle inn under direktivets virkeområde. De menneskene som oppholder seg ulovlig i landet er en sammensatt og økende gruppe mennesker som faller utenfor systemet, som mister tilgang til grunnleggende rettigheter som for eksempel helse.

Selv om direktivet ikke direkte omhandler den sistnevnte gruppen, vil vi benytte anledningen til å uttrykke sterk bekymring ovenfor disse individene, og at regelverket i stor grad overser konsekvensene av innstrammingsiltakene. Vi vil oppfordre til at det blir sett nærmere på ulike legaliseringstiltak. Utlendingsdirektoratet anbefalte allerede i april 2003 mulighet for innvilgelse av opphold fem år etter endelig avslag. Også Europarådet kommisjon mot rasisme og intoleranse (ECRI) har, i sine siste to rapporter (senest av 2009), etterlyst en slik legaliseringsmekanisme. Det er ellers langt vanligere i andre europeiske land med ulike (dels svært omfattende) amnestiordninger, herunder relativt nylig i Sverige. Finland har en generell mekanisme som innebærer at papirløse får opphold en viss tid etter endelig avslag hvis de fortsatt er i landet.

I tillegg er vi bekymret over at fokuset i den offentlige debatten på å sende mennesker ut medvirker til å øke fordommene blant folk flest mot personer med minoritetsbakgrunn.

Med det overstående i mente har vi tatt for oss artikkel 7, 10,11,16 og 8.

Iverksetting av vedtak (Art 7)

Norsk Folkehjelp vil først påpeke problemet med å bruke begrepet "frivillig retur", da vi mener at det ikke kan snakkes om en nevneverdig grad av frivillighet for de menneskene som befinner seg i disse situasjonene. Artikkelen omtaler at alle avslagsvedtak skal inneholde en periode der den enkelte får en mulighet til frivillig retur mellom 7 og 30 dager. Dette er i utgangspunktet en forbedring i forhold til dagens regelverk, der loven pålegger utlendingen å reise ut med en gang.

Vi støtter forslaget om innføringen av en periode der det gis adgang til å returnere frivillig. Tidsrommet som foreslås, mener vi imidlertid er altfor kort for at en person skal kunne forberede seg på returen. Her foreslår vi at forslaget til EU- parlamentets komité for sivile rettigheter og rettferdighet (LIBE) legges til grunn. De foreslår en minimumstid på fire uker.

I høringsforslaget understrekes det videre at en vurdering av om det skal gis en forlenget frist 'skal være streng'. I direktivets artikkel 7(2) understrekes det imidlertid konkret at en hensiktsmessig forlengelse *skal* kunne gis blant annet i de tilfeller der barn går på skole. Vi stiller spørsmål ved hvorfor denne konkretiseringen ikke har blitt tatt med i endringsforlaget i norsk lov.

Retur av enslige mindreårige (Art 10)

Direktivet åpner opp for å returnere enslige mindreårige til et tredje land – ikke nødvendigvis hjemlandet, så lenge det finnes 'tilfredsstillende mottaksapparat'. Norge har tidligere ikke returnert til omsorgsinstitusjoner. Her ble det imidlertid foretatt en endring i praksis på dette området fra 3 sept. 2009. Høringsforslaget legger vekt på at direktivets bestemmelser vil gi barnet 'det nødvendige vernet mot retur uten forsvarlig omsorg'. Vi reagerer på den vage og generelle ordlyden i forslaget, som kan ha svært negative implikasjoner ovenfor barns rettigheter.

I høringsforslaget legges det opp til at barn kan returneres til "utnevnt verge". Dette er en ny endring fra tidligere norsk lov. Vi stiller spørsmål ved hva som ligger i dette begrepet. I Norge forstår vi vergerollen som en som skal i vareta barnets rettigheter men ikke ha omsorgsansvar. Hva vil en "utnevnt verge" bety? Videre hvem skal "utnevne" vergen? FNs retningslinjer for retur av enslige mindreårige tilsier at omsorgspersoner skal ha både "omsorgsevne" og "omsorgsvilje". Vil en verge i dette tilfelle vurderes kun i vedkommendes kapasitet til å ta imot barnet, eller vil den mer omfattende og langsiktige omsorgsevnen og viljen bli vektlagt i vurderingen?

Dersom dette tiltaket faktisk skal settes ut i live, mener vi at det er nødvendig med en bred og åpen gjennomgang. Dette vil bla innebære en høringsrunde hvor organisasjoner som jobber med barns beste får vurdere de konkrete premissene.

Vi mener at det må stilles opp noen klare kriterier for når slike institusjoner kan opprettes. Disse må som et minimum omfatte:

- Reell fysisk trygghet. Norske myndigheter har et klart ansvar for sikkerheten til barn og unge som eventuelt sendes til slike institusjoner, og beholder ansvaret så lenge barna befinner seg på institusjonene. Dette må også omfatte en opplevelse av trygghet. Det kan ikke være akseptabelt at barn som tvangsreturneres fra Norge, tilbringer de neste årene av sitt liv i frykt og engstelse.
- Livskvalitet. Institusjonene må ha et tilbud som er humanitært godt, og som blant annet inkluderer skolegang og eventuelt annen relevant opplæring for å sette dem i stand til å ha en god fremtid i hjemlandet.

- Oppfølging. Det er uforsvarlig hvis den mindreårige sendes ut på gata i et fattig og konfliktpreget land straks han eller hun fyller 18. Det må være et krav om oppfølging i en overgangsperiode. Dette er barn som har flyktet fra krig. Problemet er ikke løst bare fordi den norske siden av problemet er løst.

Tidsbegrensning for innreiseforbud (Art 11)

Direktivet innfører fem års innreiseforbud til EU-territoriet for de som ikke reiser ut i den "frivillige perioden". Dette tidsrommet kan imidlertid utvides dersom *utlendingen* utgjør en alvorlig trussel mot offentlig (public) eller nasjonal sikkerhet. Dette mener Norsk Folkehjelp er begreper med vagt innhold som kan åpne opp for at en hel rekke ulike aktiviteter og handlinger kan defineres innenfor disse kategorier. Vi observerer at selv om myndighetene kan avstå fra å utstede et innreiseforbud på individuelt basis dersom det foreligger humanitære årsaker for å få bli, ser vi erfaringsmessig at de innvandringsregulerende hensynene oftest veier tyngst. Sett i lys av direktivets intensjon om å begrense adgangen til territoriet og avskrekke, er det lite som tyder på at denne unntaksbestemmelsen vil bli vektlagt i nevneverdig grad.

Videre er innreiseforbudet noe som kan ramme individer svært urettmessig. Mennesker som returneres vil kunne oppleve forhold i hjemlandet som tvinger de ut på flukt igjen.

Innreiseforbudet fremstår dermed som en uhensiktsmessig bestemmelse, da den ikke tar innover seg muligheten for endringer i hverken personlige forhold eller forhold i mottakerland. Vi kan se for oss situasjoner der behovet for å søke beskyttelse for den enkelte gjenoppstår.

Vi mener at den innstramningen som direktivet vil medføre ift til nåværende bestemmelse i norsk lov (Høring pkt 4.11.3) vil kunne få langtrekkende negative konsekvenser. Videre observerer vi at det i det nye lovforslaget legges opp til at en utlending *skal* utvises dersom utreisefristen ikke er overholdt. Siden direktivet her legger opp til en klart strengere praksis enn det som har vært norsk lov hittil, anmoder vi om direktivets Art 11(3) som omtaler de tilfeller der innreiseforbudet kan unnlates, vektlegges og tydeliggjøres.

Fengslingsomstendigheter (Art 16)

Direktivet legger opp til en begrensning til 18 måneder. I dag er dette i utgangspunktet ubegrenset. Det er viktig at det kommer på plass begrensninger for å plassere folk i varetekt uten å ha begått noen kriminelle handlinger. Men ved en forholdsmessighetsvurdering fremstår ikke begrensningen som rimelig.

Dette er spesielt alvorlig for de som ikke kan returneres på grunn av forhold i hjemlandet, og da risikerer å bli fengslet uten å ha begått noen lovbrudd. Videre er kategoriene for når fengsling kan skje vage. Høringsforslaget fremhever videre at fengsel kan fungere som et internat for personer som skal returneres.

Vi mener at å fengsle mennesker for 18 måneder fordi man ikke mener man har andre alternativer vil være en uforholdsmessig reaksjon. Det er ikke kriminelt å få avslag på sin asylsøknad. Internasjonal rett gjør det klart at varetekt av irregulære immigranter skal være unntaksvis og gjøres kortest mulig.

Kontrollsystem (Art 8)

Vi vil understreke at et retursystem ikke er fullstendig uten at det er en overvåkningsordning på plass. Et effektivt overvåkningssystem er nødvendig for å ansvarliggjøre de som står for implementeringen, og dermed redusere risikoen for at den returnertes rettigheter blir krenket eller

at vedkommende på andre måter blir utsatt for dårlig behandling. Vi observerer at plikten til å overvåke/monitorere i direktivet kun gjelder tvungen retur og ikke det som blir omtalt som frivillig retur. Høringsforslaget viser videre til eksisterende ordninger som tilsyn fra sjefen for PU, Tilsynsrådet for Trandum utlendingsinternat, Sivilombudsmannen og konkluderer med at dagens generelle kontrollsystem vil kunne videreføres.

Vi mener at disse ordningene ikke i tilfredsstillende grad dekker alle sider ved returen, inkludert forholdene etter at personen har returnert. All aktivitet i forbindelse med retur bør overvåkes – både før, under og etter. I tillegg til å observere den returnerte i det vedkommende ankommer hjemlandet, må også den enkeltes retursituasjon overvåkes/undersøkes i en periode etter ankomst. Vi er inneforstått med kostnadene og den faktiske muligheten til å gjennomføre denne delen av overvåkningssystemet. Her kan imidlertid en ordning med å foreta systematiske stikkprøver etableres. Videre mener vi at en effektiv overvåkning av retursystemet må skje av en enhet som er uavhengig fra myndighetene. Uavhengige menneskerettighetsorganisasjoner vil være de rette for en slik oppgave.

Avslutningsvis ønsker vi å understreke at Norsk Folkehjelp støtter myndighetenes rett til å returnere asylsøkere som har fått avslag på sin søknad. Det er en avgjørende og viktig del av forvaltningen av asylinstituttet. I denne høringen har vi imidlertid pekt på sider ved returdirektivet som kan svekke asylsøkeres rettigheter og ber om at det blir tatt hensyn til når returdirektivet implementeres i norsk lov.

Vi håper at ovenstående betraktninger blir tatt til etterretning i det videre arbeidet med utformingen av en helhetlig og human asylopolitikk.

Med vennlig hilsen

Norsk Folkehjelp



Petter Eide

Generalsekretær