

Arbeids- og inkluderingsdepartementet
Innvandringsavdelingen
Postboks 8019 Dep
0030 OSLO

Arbeids- og inkluderingsdepartementet	
Saksnr.: 200605100	Dok. nr.: 22
Arkivkode: 581.12	Dato: 16.02.07
Avd.: INN PRE	Utsendt: UUL
Utsendt:	

Likestillings- og
diskrimineringsombudet

Vår ref.
07/75-2-HW

Deres ref.
200605100-/KKL

Dato:
15.02.2007

HØRING- ENDRING I UTLENDINGSFORSKRIFTEN- OPPHOLDSTILLATELSE NÅR DET FORELIGGER PRAKTISKE HINDRINGER FOR RETUR

1. INNLEDNING

Likestillings- og diskrimineringsombudet viser til ovennevnte høringssak med frist til å komme med merknader til 15 februar 2007.

Ombudet er positiv til forslaget om å endre utlendingsforskriften for å ivareta personer som uforskyldt ikke kan returnere til hjemlandet. Det er avgjørende at saksbehandlingen av arbeidet med retur innrettes slik at det skapes notoritet omkring returhindre, og enkeltindividets samarbeid om retur i overensstemmelse med prinsippene for forsvarlig saksbehandling. Ombudets merknader i saken gjelder derfor primært saksbehandling og andre prosessuelle spørsmål saken reiser.

Likestillings- og diskrimineringsombudet vil fremheve at saken reiser spørsmål av særlig stor menneskelig og velferdsmessig betydning, og at det er svært viktig at saksbehandlingen innrettes med samme grad av forsvarlighet som kjennetegner saker hvor det fattes enkeltvedtak.

2. SAKSBEHANDLING, BEVISBYRDE MV.

Det nå nedlagte Senter mot etnisk diskriminering ("SMED") fremla i april 2005 rapporten *Mat, tak over hodet og helsetjenester, Statens forpliktelser ovenfor personer uten lovlig opphold*. I rapportens punkt 5.2.3 på side 38 omtales ordningen om samarbeid om retur gjennom IOM. Rapporten beskriver en situasjon hvor en mann forsøkte å samarbeide om retur etter beste evne, men hvor mannens forsøk på å bidra ikke ble registrert eller nedtegnet.

Rapporten reiste på den bakgrunn to konkrete spørsmål:

- Er saksbehandlingen knyttet til enkeltpersonens samarbeid om retur med alle ledd, herunder mottak, IOM, politiets utlendingsavdeling, innrettet slik at enkeltindivids medvirkning i ulike stadier av prosessen er dokumenterbare?
- Er myndighetenes krav og forventninger til samarbeid konkretisert overfor den enkelte på en presis og etterprøvbar måte, slik at den enkelte kan imøtekomme de forventningene som stilles til samarbeid? I denne sammenheng ble det fremhevet at forsøkene på medvirkning sjelden eller aldri registreres systematisk.

Likestillings- og diskrimineringsombudet stiller spørsmål ved om det i forslaget etableres en ordning hvor enkeltpersonen alene bærer ansvaret med å dokumentere hindre for retur og samarbeid med myndighetene om retur, uten at forvaltningen på sin side pålegges å innrette saksbehandlingen på en måte som skaper notoritet omkring de samme forhold.

Departementet slår på side 5 i høringsbrevet fast at enkeltindividet har bevisbyrden for at retur er forsøkt uten hell. Begrunnelsen er blant annet at departementet ønsker å stille krav til utlendingen om samarbeid med myndighetene, og at samarbeid om frivillig retur vil gjøre det mulig å returnere til flere land enn der retur skjer ved tvangsmessig utsendelse.

Likestillings- og diskrimineringsombudet vil bemerke at det er helt sentralt å skille mellom å stille krav om å ha bidratt til å muliggjøre frivillig retur, og å legge bevisbyrden for at medvirkning har funnet sted på enkeltindividet. Ombudet deler departementets vurderinger når det gjelder å oppstille krav om medvirkning til frivillig retur, men vil fremheve at det i visse tilfeller vil både være uforholdsmessig og urimelig å legge bevisbyrden for at vedkommende har bidratt til å muliggjøre frivillig retur på den enkelte. Dette bygger ombudet på følgende:

- Den gruppen av immigranter det her er tale om mangler ofte forutsetninger for å ivareta sine interesser i møte med forvaltningen, f.eks. på grunn av manglende ferdigheter i skriftlig og muntlig norsk eller grunnet manglende systemkunnskap. (Forvaltningen har et særlig ansvar for å sikre saksbehandlingen på en forsvarlig måte i slike saker.)
- At forvaltningen løpende kan dokumentere hva den enkelte har foretatt seg for å medvirke til retur, er av avgjørende betydning for at avgjørelsene som fattes er innholdsmessig korrekte. Det er neppe tvilsomt at forvaltningen må innrette sin saksbehandling slik at det enkelt kan fremlegges dokumentasjon på hva utlendingen har gjort for å medvirke til å avklare identitet og retur.
- Ombudet mener at det må vurderes en delt bevisbyrde eller en snudd bevisbyrde i slike saker. En delt bevisbyrde kan praktiseres ved at de

konkrete kravene til medvirkning inntas direkte i forskriften slik at utledningen informeres om hva vedkommende må dokumentere, og saksbehandlingen må innrettes slik at disse opplysningene faktisk registreres.

Myndighetene må på selvstendig grunnlag vurdere effekten av asyl- og innvandringspolitikken opp mot våre internasjonale forpliktelser. Ombudet vil her fremheve at det ikke er ukomplisert at myndighetene mangler oversikt over situasjonen til mennesker som har fått endelig avslag på søknad om asyl- eller oppholdstillatelse, og at det ikke systematisk nedtegnes hva enkeltpersoner foretar seg av enkeltstående forsøk på å samarbeide om retur.

Det er svært uheldig dersom personer som forsøker å samarbeide om retur ikke greier å dokumentere dette på grunn av manglende individuelle forutsetninger og systemkunnskap, eller fordi myndighetene ikke har innrettet sin saksbehandling med henblikk på at dokumentasjonen er tilgjengelig for enkeltpersonen eller øvrige myndigheter.

Likestillings- og diskrimineringsombudet anbefaler derfor at parallelt med innføring av bestemmelser i forskriften må det skje en gjennomgang av saksbehandlingen i saker om retur hos politi, utlendingsforvaltning og IOM. Det anbefales videre at det inntas bestemmelser i forskrift eller i annet regelverk som presiserer hvilke krav som stilles til forvaltningen i slike saker.

3. ANDRE MERKNADER TIL FORSLAGET

Departementet foreslår at det må stilles krav om at søkeren under perioden som asylsøker må ha bidratt til å avklare identitet, og at det ikke er tilstrekkelig at dette skjer etter at endelig avslag på søknad om asyl foreligger.

Ombudet mener at denne begrensningen må praktiseres med stor varsomhet. Ombudet er for øvrig sterkt i tvil om det fra myndighetenes side er ønskelig å "straffe" tidligere asylsøkere som har besluttet å oppgi korrekt identitet og å medvirke til frivillig retur til hjemlandet, men hvor det skulle vise seg ikke å være mulig til tross for medvirkning. Denne gruppen vil komme i en meget vanskelig situasjon, og det vil kunne reises spørsmål om disse må anses som de facto statsløse.

Likestillings- og diskrimineringsombudet foreslår videre at det i forskriften presiseres hva som legges i "bidratt til å muliggjøre retur", jf forslag til ny § 21 b, pkt 3. Dette kan gjøres ved en presisering i utlendingsforskriftens bestemmelser om saksbehandlingsregler eller direkte i ny § 21 b, hvor det fremgår at samarbeid om retur med myndighetene, og ulike forsøk på å avklare

identitet registreres av utlendingsmyndighetene. Dersom utlendingen ikke medvirker, bør dette registreres i utlendingsmyndighetenes register. Ombudet har ikke grunnlag for å vurdere om forholdene ligger til rette for at disse opplysningene registreres direkte i nåværende register eller om det må gjøres tilpasninger.

Når det gjelder kontakt med ambassader og f. eks innhenting av passèrbrev, bør dette på samme måte innhentes i samråd med myndighetene. Det kan i noen tilfelle være mulig at det ved enkelte ambassader, som f. eks ikke ønsker retur av personer som har vært borte noen år, kan forekomme en trenering og manglende vilje til samarbeid med tidligere borgere, som nettopp bør dokumenteres av forvaltningen. På samme måte kan det i noen tilfeller være slik at enkelte ambassader forventer at anmodning om reisedokumentasjon kommer fra norske myndigheter og ikke enkeltpersoner.



Beate Gangås

Likestillings- og diskrimineringsombud



Ann Helen Aarø
Avdelingsleder

Saksbehandler: Heidi Wyller