



Justis- og beredskapsdepartementet
Innvandringsavdelingen
Postboks 8005 Dep
0030 Oslo

Oslo, 25.10.2019

Deres ref.: 19/3367

HØRING – FORSLAG TIL NY FORSKRIFT OM TILSKUDD TIL ASSISTERT RETUR OG TVANGSRETUR

Det vises til departementets høringsbrev av 29.8.2019 vedrørende forslag om forskriftsfesting av gjeldende tilskuddsordning til assistert retur. Vi vil nedenfor kommentere noen av forslagene som departementet har fremsatt i høringsnotatet, og gi noen anbefalinger til det videre arbeidet med assistert retur.

1. NOAS anbefaler at det etableres en praksis i forvaltningen der utreisefrist som et utgangspunkt gis for 30 dager

Ved avslag på asylsøknaden blir det satt en utreisefrist for å forlate Norge. Fristen skal i henhold til Utlendingsloven og Returdirektivet settes til mellom sju og tretti dager.¹ Standard utreisefrist der UNE fastsetter slik frist er tre uker.² Adgangen til å gi en utvidet utreisefrist er snever.³ Ved fastsettelse av utreisefrist skal det tas hensyn til oppholdets lengde, barn i skole og andre familiemessige eller sosiale bånd.⁴

NOAS' erfaring er at en utreisefrist på tre uker er for kort. For mange grupper vil også 30 dagers frist være for kort til å gjennomføre de forberedelser, mentalt og praktisk, som er nødvendig for mange for å ta valget om å søke om assistert retur innen utløpt utreisefrist. For at personer skal kunne ta et informert valg om fremtiden, må de få tilstrekkelig informasjon og veiledning til å forstå hvorfor de har fått avslag og hvilke konsekvenser som følger av et endelig avslag. For personer, som har vært lenge borte fra hjemlandet, kan det ta tid å avklare hva som venter dem ved retur og for å tilrettelegge for retur, særskilt for barnefamilier. Etter NOAS' erfaring er tilstrekkelig god tid kombinert med realitetsorienterende veiledning om egen sak og situasjon avgjørende for at folk skal bli tilstrekkelig informert og velge assistert retur.

NOAS anbefaler at utreisefristen i asylsaker bør være minst 30 dager fra selve underrettingen om vedtaket. NOAS anbefaler videre at departementet oppfordrer etatene til å etablere

¹ Utlendingsloven § 90, sjettede ledd og Returdirektivet artikkel 7.

² UNEs rutinebeskrivelse av 14.11.17 s.4,
<https://www.une.no/contentassets/000e31ed958a45099fbbdf6804eacc6e/rb-18.pdf>

³ G-15/2010 Retningslinjer for fastsettelse av utreisefrist i vedtak etter utlendingsloven som innebærer at utlendingen skal forlate riket: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/g-152010-retningslinjer-for-fastsettelse/id629947/>

⁴ Returdirektivet artikkel 7 punkt 2.

retningslinjer og rutiner som sikrer en praksis der utreisefrist som et utgangspunkt gis for 30 dager fra selve underrettingen om vedtaket, eller lengre dersom det er særlige behov for det.

NOAS anbefaler at departementet ber etatene om å etablere rutiner som sikrer en praksis der alle asylsøkere som får avslag på sin asylsøknad tilbys tilstrekkelig informasjon og veiledning om egen asylsak og situasjon, for å kunne ta informerte valg for fremtiden. NOAS' erfaring er at slik informasjonsarbeidet er organisert per dags dato, mottar ikke asylsøkere ved avslag tilstrekkelig informasjon og veiledning om egen sak og situasjon, for å kunne ta et informert valg om fremtiden.

2. § 3 første ledd - Søkere som likevel ikke kan få tilskudd

Departementet foreslår følgende i forskriften:

«Med mindre UDI har grunn til å tro at tilskudd vil bidra til en retur, gis det ikke tilskudd til assistert retur til den som:

a) er statsborger i Albania, Armenia, Bangladesh, Bosnia-Hercegovina, Botswana, Georgia, Ghana, Hviterussland, India, Israel, Kosovo, Kroatia, Makedonia, Montenegro, Mongolia, Namibia, Romania, Serbia, Sør-Afrika, Tanzania eller Ukraina»

Det vises til følgende i høringsnotatet:

«Borgere fra de aktuelle landene som likevel kan tenkes å fylle kravene for beskyttelse, tas ut av 48-timersprosedyren og overføres til en annen prosedyre.»

NOAS anbefaler at det presiseres i forskriften at de gruppene fra de ulike land som unntas fra 48-timersprosedyren i henhold til RS 2011-030V, likevel har rett til å få tilskudd til assistert retur. Det vises til følgende grupper i RS 2011-030V:

- BWA Botswana. Unntak: søkeren har anførsler knyttet til seksuelle minoriteter (LHBTI).
- GHA Ghana. Unntak: alle jentebarn under 18 år, anførsler knyttet til tilhørighet til seksuelle minoriteter (LHBTI) og anførsler om tvangsekteskap.
- IND India. Unntak: enslige kvinner.
- NAM Namibia. Unntak: søkeren har anførsler knyttet til seksuelle minoriteter (LHBTI).
- TZA Tanzania. Unntak: alle jentebarn under 18 år, anførsler knyttet til tilhørighet til seksuelle minoriteter (LHBTI), anførsler om tvangsekteskap og saker fra personer som er albino.
- UKR Ukraina. Unntak: regionene Donetsk, Luhansk og Krim

3. § 3 andre ledd - Søkere som likevel ikke kan få tilskudd

Departementet foreslår følgende i forskriften:

«Tilskudd til assistert retur kan ikke gis til en utlending som er etterlyst, mistenkt, siktet eller tiltalt for et straffbart forhold, eller til den som er innkalt som vitne, og det ikke er ønskelig at utlendingen forlater landet. Ansvarlig påtalemyndighet avgjør om en straffesak er til hinder for assistert retur.»

NOAS foreslår at personer som er «innkalt som vitne», tas ut av bestemmelsen. Det fremstår svært urimelig at fordi en er innkalt som vitne, kan en ikke gis tilskudd til assistert retur.

NOAS foreslår en videreføring i forskriften av punkt 3.7 andre avsnitt i rundskriv G-02/2016:

«Dersom det er i politiets eller påtalemyndighetens interesse at utlendingen ikke reiser ut av landet skal politiet gi melding til UDI om dette så raskt som mulig, og senest to dager før planlagt utreise. Politiet kan gi UDI nødvendige opplysninger i saken, jf. politiregisterloven 30 og politiregisterforskriften § 9-6 første ledd nr. 9. UDI skal i samråd med politiet, eller annen ansvarlig påtalemyndighet, avgjøre hvorvidt utreisen skal utsettes, eller hvorvidt beslutning om assistert retur skal trekkes tilbake.»

Det vises i denne forbindelse også til G- 15/2010 punkt 4, femte avsnitt:

«I tilfeller hvor utlendingen er i en reell prosess for å ordne med frivillig retur til hjemlandet, men hvor prosessen, på grunn av forhold som ligger utenfor utlendingens kontroll, vil ta lengre tid enn den fastsatte perioden for frivillig retur kan det enten besluttes å forlenge perioden for frivillig retur eller unnlates å treffe vedtak om utvisning ut fra at dette eventuelt fremstår som forholdsmessig. De nærmere avveininger må her foretas i praksis. Departementet legger til grunn at den mest hensiktsmessige løsningen vil være at utreisefristen fastholdes, men at det ikke treffes vedtak om utvisning dersom et slikt vedtak fremstår som uforholdsmessig, fremfor at det besluttes å forlenge perioden for frivillig retur.»

NOAS anbefaler at det gis forlenget utreisefrist og at forvaltningen unnlater å utvise i saker der UDI avslår assistert retur fordi det er i politiets interesse at utlendingen ikke forlater landet. NOAS anbefaler at det i disse tilfellene gis mulighet for assistert retur når saken er rettslig avklart og det ikke lenger er behov for at utlendingen oppholder seg i Norge.

Utlendingen vil med det gis en sterkere rettsstilling og bedre forutsigbarhet enn om det kun unnlates å fatte vedtak om utvisning. Det fremstår som rimelig at når det er i politiets interesse at utlendingen ikke forlater landet, skal det gis anledning for utlendingen til å oppholde seg lovlig i Norge frem til saken er rettslig avklart eller til utreise. Det vises videre til de konsekvensene et slikt ulovlig opphold vil ha for den enkelte. Det vil være urimelig å forvente at en utlending skal oppholde seg ulovlig i Norge for å oppfylle politiets ønske om at vedkommende ikke forlater riket.

Utreisefrist skal i utgangspunktet settes til mellom syv og 30 dager, jf. utlendingsloven § 90 sjette ledd andre punktum, jf. utlendingsforskriften § 17- 14. Vi viser videre til gjeldende

rutiner som gjelder for fastsettelse av utreisefrist i rundskriv G- 15/2010, der følgende fremkommer i punkt 2:

«Det følger av utlendingsforskriften § i 7-14 første ledd første punktum at frist for frivillig utreise, jf. utlendingsloven § 90 sjette ledd, fastsettes av politiet, Utlendingsdirektoratet (UDI) eller Utlendingsnemnda (UNE).

Hovedregelen er at det organet som fatter vedtak i en sak etter utlendingsloven, skal vurdere om det skal gis en frist for frivillig utreise, og eventuelt lengden på en slik periode.

UDI fastsetter frist for frivillig utreise i alle utlendingssaker der UDI fatter vedtak i saken. Politiet fastsetter utreisefristen i bortvisningssaker der politiet har vedtaksmyndighet. UNE fastsetter en ny frist for frivillig reise samtidig med det endelige vedtaket i saker der UNE er klageorgan og der det er gitt utsatt iverksettelse av vedtaket. Departementet viser til at UDI og UNE, til forskjell fra i dag, også skal fastsette frist for frivillig utreise i utvisningssaker dersom det er aktuelt å gi slik frist.

Politiets utlendingsenhet (PU) eller det lokale politidistriktet kan i enkeltsaker be om at UDI/UNE fastsetter en frist som ivaretar politiets behov.»

NOAS anbefaler at det i forskriften presiseres hvilket forvaltningsorgan som er ansvarlig for å fastsette forlenget utreisefrist i saker der personer får avslag på assistert retur, fordi det er i politiets interesse at utlendingen ikke forlater landet. NOAS har i kontakt med forvaltningen i enkeltsaker erfart at det er uklart for forvaltningen hvilken instans som er ansvarlig for å gi forlenget utreisefrist i slike tilfeller. Etter NOAS' oppfatning er det politiet som kan forlenge en allerede fastsatt utreisefrist jf. rundskriv G- 15/2010 punkt 4 første avsnitt, men vi mener det er nødvendig med en presisering av ansvaret i forskriften.

NOAS foreslår at vurderingen om forlenget utreisefrist ses i sammenheng med vurderingen av om utreisen skal utsettes jf. G-02/2016 punkt 3.7 andre avsnitt. En vurdering av forlenget utreisefrist i disse sakene bør gjøres på eget initiativ fra politiet, særlig sett hen til at personer som søker om assistert retur ikke har tilgang til fritt rettsråd i forbindelse med klage på vedtak om assistert retur.

4. § 3 tredje ledd - Søkere som likevel ikke kan få tilskudd

Departementet foreslår følgende i forskriften:

«Det gis ikke tilskudd til assistert retur dersom politiet har kommet så langt i gjennomføringen av en tvangsretur etter utlendingsloven § 90 syvende ledd, at det ikke er hensiktsmessig å avbryte tvangsreturen».

Vi stiller oss spørrende til om forslaget er i tråd med formålet med assistert retur i Returdirektivet. I Returdirektivets fortale fremkommer det at assistert retur «*should be preferred*» med mindre det vil «*undermine the purpose of a return procedure*».

Det vises til Granavolden-plattformen der regjeringen vil:

«Opprettholde innsatsen på tvangsretur av utlendinger uten lovlig opphold, og legge til rette for flere assisterte returner»

Det vises i denne forbindelse også til Stortingsforliket 2015/16 der Stortinget ber regjeringen:

«Prioritere arbeidet med rask retur av personer som har fått avslag på sin asylsøknad» og «Intensivere samarbeid med IOM for å sikre økonomiske incentiver til rask retur (...)»

NOAS har sett flere tilfeller der søknader om assistert retur avslås fordi søker er internert på Trandum i påvente av en tvangsretur. I flere saker har vi sett at en assistert retur kunne vært gjennomført raskere enn tvangsretur. Dette fordi politiets prosesser for verifisering av identitet og tilrettelegging for tvangsretur, der utlendingen samarbeider om retur, kan være mer tidskrevende enn om personen returnerer assistert.

NOAS har i flere saker stilt spørsmål ved hvor langt politiet faktisk har kommet i gjennomføringen av en tvangsretur når søknad om assistert retur avslås av UDI med begrunnelse om at det ikke er hensiktsmessig å avbryte tvangsreturen.

NOAS er videre kritisk til en så vid formulering som «*at det ikke er hensiktsmessig*» i forskriften, uten nærmere presiseringer. De ulike etatene vil kunne ha ulike tolkninger om hva som anses som hensiktsmessig. NOAS er bekymret for at en så vid formulering for å avslå søknader om assistert retur, kan medføre en sprikende og vilkårlig praksis.

Dersom departementet velger å beholde bestemmelsen i forskriftens § 3 tredje ledd, anbefaler NOAS at det som et minimum settes krav til at UDIs og politiets begrunnelse for at det ikke anses hensiktsmessig å avbryte tvangsretur, må fremkomme i UDIs vedtak om assistert retur. NOAS har erfart i en rekke saker at en slik begrunnelse ikke fremkommer, noe som gjør grunnlaget for avslag og vurderingen vanskelig å imøtegå i en klageomgang. NOAS er bekymret for rettssikkerheten til søkere om assistert retur der det er en manglende begrunnelse for hvorfor det ikke er hensiktsmessig å avbryte tvangsreturen.

5. § 5 Reintegreringstilskudd og § 10 Reintegreringstilskudd til særlige sårbare grupper

NOAS er svært kritisk til at det kuttes i reintegreringstilskudd til særlige sårbare grupper. I henhold til dagens ordning skilles det ikke mellom å ha søkt før og etter utreisefristen for særlig sårbare grupper. I forskriften gjøres det et skille for denne gruppen om en har søkt før eller etter utreisefristen jf. § 10. Der det i dag gis en økonomisk støtte på 42.000 kroner til sårbare

grupper, foreslås det i forskriften § 10 at denne gruppen skal kunne motta «i tillegg til tilskudd etter § 5 (...) inntil kr 22 000 etter ankomst til hjemlandet».

NOAS er bekymret for at kuttet i reintegreringstilskuddet vil ramme mange sårbare personer som har et stort behov for det økonomiske tilskuddet som gis per dags dato, som for noen også er avgjørende for beslutningen om å velge assistert retur. NOAS erfarer at særlig for sårbare personer er det vanskelig å ta stilling til retur innen den korte utreisefristen, både av hensyn til eventuell pågående medisinsk behandling i Norge, eventuelle psykiske helseproblemer, en vanskelig livssituasjon, og av hensyn til den generelle situasjonen ved retur til hjemlandet.

NOAS anbefaler at gjeldende støtte til sårbare personer videreføres og det presiseres i forskriftens § 10 at denne gruppen «kan gis tilskudd på kr 42.000 etter ankomst til hjemlandet». NOAS foreslår at summen bør fastsettes i henhold til grunnbeløpet i folketrygden, se punktet under.

6. NOAS anbefaler at reintegreringstilskuddet fastsettes i henhold til grunnbeløpet i folketrygden, at tilskuddet økes for alle grupper, og at det opprettes flere returprogram

NOAS foreslår at reintegreringstilskuddet i forskriften fastsettes i henhold til grunnbeløpet i folketrygden, slik at tilskuddet økes i henhold til den økonomiske utvikling i samfunnet.

NOAS anbefaler videre at reintegreringstilskudd økes i antall kroner per enkeltperson. Vi anbefaler videre at det etableres flere returprogram for å kunne følge de returnerte nærmere etter retur gjennom rådgivning og monitorering, og tilrettelegge for reintegreringsstøtte til arbeidsformidling, opplæring eller næringsetablering ved retur.

NOAS anbefaler at reintegreringstilskudd til arbeidsformidling og næringsetablering må ses i sammenheng med kvalifiseringstiltak i form av kursing og opplæring før selve returen. Kvalifiseringstiltak kan styrke sjansen for selvforsørgelse ved retur og bidra til bedre reintegrering. Reintegreringstilskudd til næringsetablering kan gi positive ringvirkninger til lokaløkonomi gjennom økt sysselsetting blant lokalbefolkningen og styrking av den lokale markedsøkonomien, samt tilgang til helsetjenester og skoletilgang for barna.

7. § 10 Reintegreringstilskudd til særlige sårbare grupper

Det vises til forslaget i bestemmelsen:

«I tillegg til tilskudd etter § 5 kan det gis tilskudd med inntil kr 22 000 etter ankomst til hjemlandet. Tilskuddet kan gis i form av tjenester som næringsetablering, skole, arbeidstrening eller liknende, og gis til

- a) søkere mellom 18 og 23 år som kom til Norge som enslige mindreårige asylsøkere*
- b) enslige eldre over 60 år*
- c) ofre for menneskehandel, vold, tvang eller utnyttning*
- d) søkere med særlige medisinske behov.*

Reintegreringstilskuddet kan gis uavhengig av om vilkårene i §§ 2 og 3 er oppfylt.»

NOAS anbefaler at det i forskriften § 10 tas inn en kategori for andre særlig sårbare søkere, som faller utenfor de oppstilte gruppene. En slik kategori åpner for at forvaltningen i større grad kan foreta skjønnsmessige vurderinger og at personer som har særlige behov, gis nødvendig retur- og reintegreringstilskudd.

NOAS takker for anledningen til å delta i høringen. Vi er naturligvis tilgjengelige for spørsmål eller ytterligere kommentarer om det skulle være behov for det.

Med vennlig hilsen

Norsk organisasjon for asylsøkere



Ann-Magrit Austenå
generalsekretær

Eirin Hindenes
rådgiver