

Kvittering på innsendt hørings svar på Høringsbrev – Utredning av alternativer til frihetsberøvelse av mindreårige og forslag til mulige regelendringer

Høringens saksnummer: 19/5494

Høring: Høringsbrev – Utredning av alternativer til frihetsberøvelse av mindreårige og forslag til mulige regelendringer

Levert: 03.04.2020 21:40:08

Svar type:

Jeg svarte som: Annen frivillig organisasjon

Avsender: Antirasistisk Senter

Kontaktperson: Rune Berglund Steen

Kontakt e-post: maria@antirasistisk-senter.no

Hørings svar fra Antirasistisk Senter - Utredning av alternativer til frihetsberøvelse av mindreårige og forslag om mulige regelendringer

Vi viser til brev av 18. desember 2019 der vi inviteres til å gi våre innspill til høringsnotat om utredning av alternativer til frihetsberøvelse av mindreårige og forslag om mulige regelendringer og takker for muligheten til å avgi våre kommentarer.

Antirasistisk Senter mener at mindreårige av prinsipp ikke bør interneres, og støtter således hensikten bak utredningen og forslagene til regelendringer. Vi er også på generelt grunnlag positive til en tydeliggjøring av hjemmelsgrunnlaget for bruk av tvangsmidler ovenfor barn.

Forslagene som her presenteres er i seg selv ikke svært problematiske. Vi synes imidlertid at utredningen i altfor stor grad unnlater å fokusere på de sidene ved norsk utlendingsforvaltning som gjør bruken av tvangsretur nødvendig. Det er dessuten skuffende at utvidet bruk av alternativer til frihetsberøvelse, som meldeplikt, ikke lovfestes. Vi kan ikke anbefale at forslagene til regelendringer gjennomføres, uten som en del av en bredere gjennomgang.

Nedenfor vil vi gå inn på de overordnede spørsmålene som stilles i høringsnotatet, før vi kommenterer noen av de spesifikke forslagene til lovendringer.

Hvordan unngå tvangsretur?

En tvangsretur er noe av det mest inngripende staten kan gjøre mot et individ, og særlig gjelder dette når vedkommende er mindreårig. Det innebærer en stor kostnad, både for den enkelte og for samfunnet. Vi er glade for at departementet også understreker dette.

All bruk av tvangsmidler ovenfor barn bør i hovedsak unngås. For de tilfellene der en tvangsretur er helt uunngåelig, er det bra at regjeringen endelig utreder alternative måter å gjennomføre dette på. Samtidig vil vi påpeke, som vi og flere andre har gjort en rekke ganger, at det finnes andre grep som burde vært tatt tidligere i prosessen, slik at man forhåpentligvis kunne unngått selve behovet for å gjennomføre retur med tvang.

Målet for et land som setter hensynet til barn og deres rettigheter høyt, både må og bør være at ingen barn skal måtte oppleve å bli frihetsberøvet. Frihetsberøvelse kan aldri sies å være barnets beste, og kan medføre store negative konsekvenser. Både Europarådet og FN-organer har tatt til orde for et forbud. Sett i lys av dette, er det urovekkende at departementet ikke i større grad forsøker å unngå at tvangsretur blir nødvendig.

I høringsnotatet oppsummerer departementet problemene med dagens ordning som noe som oppgis å handle om manglende informasjon. Det er bare delvis riktig. Problemet, slik vi har erfart det, er ikke at informasjon ikke gis eller forstås, men at asylsøkere mangler tillit til det systemet som behandler søknaden deres.

Den faktiske situasjonen er snarere at norske myndigheter i mange år har ført en problematisk streng politikk overfor særlig afghanske asylsøkere, og nektet mange mennesker beskyttelse de skulle ha krav på - og samtidig uttaler seg som om problemet er manglende returvilje. Problemet ligger hos norske myndigheter, ikke hos asylsøkerne.

At departementet synes å i hovedsak være fornøyd med arbeidet som gjøres for å forberede og stimulere til utreise er dermed besynderlig, all den tid det lenge har blitt påpekt at det er flere elementer ved selve asylprosessen som i seg selv står i veien for at dette arbeidet skal kunne gjøres på en hensiktsmessig måte.

Dersom prosessen rundt en asylsøknad og et avslag hadde vært mer rettssikker og forutsigbar for den enkelte søker, er det sannsynlig at det også ville vært et mindre behov for tvangsmidler i forbindelse med retur:

* Det er et problem at en asylsøker i dag kan gå gjennom hele prosessen fra søknad til avslag, nærmest uten å møte verken sin advokat eller sine saksbehandlere. Særlig problematisk er det at saker som avgjøres av ankeorganet UNE, og hvor det dermed foreligger tvil om avgjørelsen er riktig, i et overveldende flertall avgjøres uten at søkeren får møte personlig, eller på annen måte komme til orde. Antirasistisk Senter, NOAS og en rekke

andre organisasjoner har flere ganger påpekt at særlig ankesystemet mangler rettssikkerhetsskranker som eksisterer ellers i det norske rettssystemet, for eksempel mangler muligheten for reell kontradiksjon, og at organet burde vært erstattet av en domstol.

* Veiledningen som tilbys asylsøkere ved ankomst, i saksbehandlingsperioden og ved et eventuelt avslag, bør ha som faktisk målsetning å realitetsorientere og å sette den enkelte søker bedre i stand til å selv ta grep om egen situasjon, ikke med det formål å få vedkommende til å reise fra landet, slik hovedvekten av informasjonen som gis i dag er. Det er positivt at NOAS er inne som en uavhengig aktør. For å unngå misforståelser og uklare roller, for eksempel når det gjelder mottaksansatte og returrådgiveres myndighet og mulighet til å påvirke saker, burde uavhengige i større grad brukes på en slik måte.

* Det har lenge vært en kjent sak at kvaliteten på den rettshjelpen som gis asylsøkere, er av svært varierende kvalitet. Vår erfaring er at asylsøkerne i liten grad opplever å møte den oppnevnte advokaten, og at det ofte er lite kontakt. Det er viktig å kvalitetssikre rettshjelpen som gis, ikke bare fordi det er i alles interesse å styrke rettssikkerheten, men også fordi det kunne bidratt til å styrke tilliten til systemet.

* Assistert retur kunne vært et langt bedre alternativ til tvangsreturer enn det det er i dag, men erfaring viser dessverre at slike ordninger ofte ikke fungerer optimalt. Historier om rot og svært varierende oppfølging gjør at mange kvier seg for å velge denne løsningen, i tillegg til at mange har en opplevelse av at systemet uansett ikke vil dem vel i utgangspunktet.

Alt dette bidrar til at asylsøkernes tillit til systemet er lav. I høringsnotatet løfter departementet frem erfaringer fra ansatte i PU som også illustrerer dette:

"Erfaringene til medarbeidere, som har arbeidet med barnefamilier og uttransport til Afghanistan over flere år, er at den største utfordringen i denne porteføljen ikke er manglende orientering om hva endelig avslag innebærer, men at mange forsvinner og unndrar seg effektivering. Videre at det er et høyt antall omgjøringsanmodninger som fremsettes like før eller under uttransport. I disse sakene kan dette tolkes som at utlendingen og deres representanter har god innsikt i hva som skjer i saken. Det kan imidlertid også tolkes slik at utlendingene har en forestilling om at en omgjøringsanmodning er en «ny» klagerunde."

Selv om vi stiller oss noe undrende til påstanden om at "mange (barnefamilier) forsvinner og unndrar seg effektivering" og gjerne skulle sett tall som underbygger dette, illustrerer påstanden over at det er en forskjell på å forstå hva som er i ferd med å skje, og det å ha tillit til at saken er godt nok undersøkt. Særlig vil det være vanskelig for afghanere å ha tillit til

vedtakene som fattes, fordi vi vet at mange etter uttransportering ser seg nødt til å flykte på ny. Praksis ovenfor afghanske asylsøkere har blitt strammet inn i flere europeiske land og Norge er blant de strengeste. Norsk praksis er dessuten i strid med FNs anbefalinger og Flyktningkonvensjonen, noe som selvfølgelig i stor grad påvirker tilliten afghanske asylsøkere har til prosessen.

Det departementet skriver videre understreker rollen ankeorganet spiller i denne prosessen, men også hvor varierende oppfølging fra advokat kan være:

"I PUs møte med utlendinger med endelig avslag og utreisefrist, kan det ofte fremstå som om de har en oppfatning av at de kan være i riket så sant det er innsendt en omgjøringsanmodning. At det i så fall må være besluttet utsatt iverksetting av vedtaket av UNE, kan det fremstå som utlendingene ikke har kjennskap til.

Utlendingen/-ene er derfor ofte opptatt av å få snakke med advokat tidlig i fasen under pågripelsen.

"Dagens returordning" er ikke problemet. Problemet er med hvilken hensikt informasjon gis, samt den manglende følelsen av å bli hørt, tatt på alvor og å gis mulighet til å forstå - og stole på - behandlingen av egen sak.

Hvordan tilrettelegge for mest mulig skånsom pågrepelse mv. ved gjennomføring av tvangsretur?

Vi finner det gledelig å lese om tiltakene iverksatt i Politiets Utlendingsenhet for å legge til rette for mest mulig skånsom pågrepelse og gjennomføring av tvangsretur.

Vi savner imidlertid at det reflekteres over hvordan bruken av måltall i praksis påvirker PUs arbeidsmetoder og prioriteringer, særlig vurdert opp mot barnefamilier og mindreårige. "Asylbarnsaken" i 2015 viste at det i praksis vil være mange hensyn som spiller inn når det vurderes hvorvidt det skal gjennomføres en tvangsretur, og at dette kan bære fryktelig galt av sted. Vi har advart mot å la måltall spille en så stor rolle i arbeidet med retur tidligere, og vil benytte muligheten til å gjenta den advarselen.

Vurdering av alternative tiltak til internering

Det kommer frem av høringsnotatet at departementet har vurdert muligheten for en instruks om utvidet bruk av meldeplikt og bestemt oppholdssted i stedet for internering, men har valgt å ikke gå inn for dette, og begrunner dette med at "Departementet har tillit til at politiet og domstolene foretar forsvarlige vurderinger i den enkelte sak av om det er nødvendig med internering, eller om tiltak som meldeplikt og bestemt oppholdssted, vil være tilstrekkelig."

Gitt de klare menneskerettslige føringene om at internering av barn skal unngås, og det som fremstår som bred enighet om at internering av barn og

barnefamilier bør være absolutt siste utvei, kan ikke konklusjonen overfor tolkes som annet enn symbolpolitikk. Vi er ikke kjent med at mindreårige og barnefamilier er grupper det ofte er problemer med å tvangsreturnere, og det er dermed vanskelig å se noen reell grunn til at det ikke skal lovfestes at alternativer til internering som hovedregel skal forsøkes først, for å spare både utlendingen og det norske samfunnet for den belastningen frihetsberøvelse er.

Noen av de konkrete forslagene kommenteres nærmere nedenfor. Det som uansett er viktig er at det foretas reelt individuelle vurderinger av unndragningsfaren i hver enkelt sak, og at frihetsberøvelse av barn bare forekommer når myndighetene har prøvd ut andre alternativer. Det gjøres ikke i tilstrekkelig grad i Norge i dag.

Hvordan kan internering skje mest mulig skånsomt?

Barnekonvensjonens artikkel 3 er inkorporert i norsk rett og Grunnloven § 104 pålegger offentlige myndigheter at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn i alle saker som omhandler barn. Det fremgår dessuten av Barnekonvensjonens artikkel 37 (b) at barn kun skal frihetsberøves som en siste utvei og for kortest mulig tid.

Det er viktig at politiet tar tilstrekkelig hensyn til at barn er i en særlig sårbar stilling i forbindelse med internering og tvangsretur, derfor bør det for eksempel være slik at mindreårige og barnefamilier som hovedregel ikke skal kunne hentes om natten.

Dersom internering er uunngåelig må det i det minste være av svært kort varighet. Det følger nå av utlendingsloven § 106 c at mindreårige som hovedregel ikke skal holdes lenger enn 24 timer, og aldri sitte internert i mer enn 9 døgn, selv om internering av barn ut over seks døgn er i strid med våre menneskerettslige forpliktelser.

I NOAS rapport «Frihet først» fra 2015 om alternativer til internering av barn anbefales blant annet å innføre en maksimumsgrense for hvor lenge barn kan interneres på for eksempel 72 timer. På tross av utfordringene departementet nevner at PU har med å overholde den nåværende tidsfristen, bør hovedregelen likevel være at uttransportering av barn og barnefamilier skal skje innen 24 timer, men at den maks kan settes til 72 timer om det er kommet nye opplysninger i saken eller det er nødvendig på grunn av helsemessige forhold eller andre relevante forhold hos barnet eller i familien.

Det er videre viktig at lowerket ikke skaper rom for at det kan forekomme brudd på våre menneskerettslige forpliktelser. Selv om vi mener internering av barn ikke bør skje, er vi positive til at det er både detaljert og presist lovregulert dersom det skal fortsette å være åpent for det.

Kommentarer til noen av forslagene

Varianter av meldeplikt

Vi er positive til at det vurderes å ta i bruk alternative måter å gjennomføre meldeplikt som et alternativ til internering. Vi forutsetter at det gjennomføres på en måte som ikke strider med Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8 nr. 2 som skal sikre at enhver har rett til respekt for sitt privat- og familieliv.

Det er imidlertid veldig viktig at slike pålegg om meldeplikt faktisk erstatter tilfeller der vedkommende ellers ville blitt internert, ikke at terskelen for å ilegge et slikt pålegg senkes fordi det tross alt er mindre inngripende. Det samme gjelder andre alternativer.

Hjemmel for å beslutte «andre passende tiltak»

Det er viktig å unngå et regelverk som skaper rom for brudd på våre menneskerettslige forpliktelser. Selv om vi ikke motsetter oss begrunnelsen som gis, er det etter vårt syn uheldig med en såpass vag formulering som åpner for fortolkning.

Særskilt om elektronisk kontroll

Antirasistisk Senter er skeptiske, men ikke avvisende til å innføre bruk av elektronisk fotlenke som alternativ til frihetsberøvelse. Vi ser fordelene og er enig i at det på flere måter er mindre inngripende enn internering, men vi er samtidig sterkt bekymret for at det kan åpne for mer bruk enn det som reelt sett ville utgjort et alternativ til internering. Vi er også bekymret for om muligheten for slik elektronisk kontroll med avviste asylsøkere kan medføre at veien er kortere til å innføre bruken på flere områder.

Avsluttende bemerkninger

Det er helt nødvendig å innføre alternativer til internering, særlig for situasjoner som omfatter barn og barnefamilier. Vi er positive til tiltak som meldeplikt og bestemt oppholdssted, og mener muligheten for en instruks om utvidet bruk av slike pålegg i stedet for internering bør vurderes på nytt. Det er imidlertid viktig at det brukes som faktiske alternativer, og ikke åpner for økt bruk.

Vi mener internering av barn ikke bør forekomme, men det er uansett svært viktig at regelverket er presist og detaljert og omfatter alle sider ved de situasjonene der internering er uunngåelig.

Vi stiller oss ikke avvisende til forslagene om regelendringer. Det er likevel svært problematisk at utredningen, og således også grunnlaget for forslagene som presenteres, i altfor stor grad fokuserer på manglende returvilje hos avviste asylsøkere, og unnlater å se på de sidene og egenskapene ved utlendingsforvaltningen som er med på å skape behovet for tvangsreturer.

Med vennlig hilsen

for Antirasistisk Senter

Rune Berglund Steen, leder

Maria Wasvik, rådgiver

**Alle svar må gjennom en manuell godkjenning før de blir synlige på
www.regjeringen.no.**