

Justis- og politidepartementet
Innvandringsavdelingen
Postboks 8005 Dep.
0030 OSLO

Oslo, 6. oktober 2010

Høringsuttalelse: Endringer i utlendingsloven om adgangen til frihetsberøvelse mv.

Vi viser til Justis- og politidepartementets høringsbrev av 07.07.2010, og takker for anledningen til å gi våre innspill. Vi går nedenfor ikke inn på alle enkelthetene i departementets forslag, men kommenterer de forslag og aspekter som er av særlig relevans for oss.

Meldeplikt og bestemt oppholdssted

Antirasistisk Senter tilslutter seg i all hovedsak forslagene om pålegg om fast oppholdssted og meldeplikt. Vi anser at disse tiltakene generelt er rimelige og proporsjonale sett i forhold til situasjoner og hensikt, riktignok avhengig av en praktiseringen.

Eksempelvis i saker hvor norske myndigheter anser identiteten som uavklart, vil det kunne være vanskelig eller umulig for vedkommende å dokumentere identiteten i tråd med de norske kravene, og meldeplikt eller pålegg om bestemt oppholdssted kan dermed i myndighetenes øyne være aktuelle gjennom lengre tid. Både her og i forhold til andre tiltak som vurderes av departementet er det maktpåliggende å ha med i betraktningen den særskilte sårbarheten til mange personer i den gruppen det er snakk om, og man bør vokte seg for en kriminalisering av situasjoner som nødvendigvis vil oppstå for en del mennesker som befinner seg i en fluktsituasjon. Langvarig meldeplikt eller pålegg om bestemt oppholdssted for asylsøkere/personer på flukt vil etter vår vurdering ofte oppleves – og være – urimelig inngripende for den det gjelder.

Frihetsberøvelse

Antirasistisk Senter stiller seg derimot avvisende til de fleste av forslagene som fremsettes i høringsbrevet knyttet til frihetsberøvelse. Antirasistisk Senter er generelt svært kritiske til tendensen til kriminalisering av mennesker på flukt. Fengsel er et ekstremt virkemiddel, og må aldri tillates å bli en alminnelig del av det å være asylsøker, være seg før eller etter et avslag på asylsøknaden.

Det er maktpåliggende at man som et grunnleggende premiss har med seg det faktum at også avviste asylsøkere i overveiende grad har flyktet fra krigspregede eller totalitære land, og at en ikke ubetydelig andel vil ha opplevd forfølgelse, herunder fengslinger og overgrep på politisk, etnisk

eller religiøst grunnlag. I en undersøkelse fra Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress fremkommer det at flertallet av dem som kommer til Norge og søker om asyl, har vært utsatt for drapsforsøk, tortur eller voldtekt:

”Med basis i den delen av HTQ som består av spørsmål vedrørende hendelser som en antar er svært belastende og potensielt traumatiserende, oppgir 76,5 % at de har vært ”nær ved å bli drept” og hele 67 % har opplevd drap på familie og/eller venner. Av kvinnene har 31,4 % opplevd å bli voldtatt, og blant mennene er tilsvarende tall 13,6 % (for hele utvalget utgjør dette 21,5 %). Forskjellen mellom kjønnene er svært liten når det gjelder torturerfaringer. I utvalget er det 57,3% som oppgir å ha blitt torturert. I tillegg oppgir en stor del at de har opplevd at basale behov ikke har vært dekket, slik som sted å bo, tilgang på mat og vann, og nødvendig hjelp ved sykdom.” (NKVTS, Rapport nr. 4/2007.)

Som kjent vil tidligere overgrep ikke nødvendigvis utløse beskyttelse eller annet opphold, og det er ingen tvil om at det befinner seg en rekke personer med en slik bakgrunn også blant avviste asylsøkere. Blant dem som i dag får avslag, finner man også en rekke personer som ifølge FNs høykommissær for flyktninger (UNHCR) har krav på internasjonal beskyttelse. Vi finner det kritikkverdig at departementet i sitt høringsbrev ikke har berørt de særlige hensynene som vil gjøre seg gjeldende mange saker som omfatter avviste asylsøkere i lys av deres bakgrunn.

Juridisk har norske myndigheter naturligvis adgang til å tilsidesette UNHCRs beskyttelsesvurderinger og pålegge personer retur i strid med disse, samt eventuelt til å fengsle dem hvis de nekter å returnere. Vi finner det likevel riktig å fremheve hva som vil bli det faktiske resultatet av en del av departementets forslag, nemlig at personer som har flyktet fra noen av verdens verste krigsområder og totalitære regimer og som ifølge UNHCR har behov for og krav på internasjonal beskyttelse, heretter vil plasseres i norske fengselsceller i både større utstrekning og lengre perioder enn i dag. Vi oppfatter dette som en stygg utvikling.

Vi vil videre fremheve at mennesker som eksempelvis unndrar seg effektivering av et negativt vedtak, av denne årsak ikke er til skade for andre, og heller ikke utgjør en trussel mot andre. Selv om det naturligvis er legitimt at myndighetene har visse maktmidler for å effektivere et negativt vedtak, må maktmidlene stå i et rimelig forhold til situasjonen som skal løses. Fengsling er primært en straffemessig reaksjon, og vi anser at man bør være svært forbeholden med å bruke det som et verktøy i den administrative gjennomføringen av myndighetenes politikk på et særskilt område. Vi er også usikre på om forslagene står i et rimelig forhold til et konkret behov. Politiets utlendingsenhet gjennomfører per i dag et betydelig antall tvangsreturer også innenfor dagens fengslingsregime.

Som regjeringen skriver i høringsbrevet: ”Frihetsberøvelse er det mest inngripende virkemiddel en stat kan iverksette mot enkeltindivider.” Det er en presis formulering av den *ordinære* tilnærmingen i det norske rettssystemet. Når mulighetene for fengsling økes så kraftig på ett område i strid med denne konservative tilnærmingen, og dette området kun omfatter utenlandske borgere, finner vi grunn til å reagere.

Rent konkret vil avviste asylsøkere som eksempelvis ikke samarbeider om retur, kunne fengsles på nivå med (eller mer enn) perioden som i en del tilfeller idømmes for grov vold eller væpnet ran. Selv om departementets forslag ikke skulle utgjøre diskriminering ut fra de gjeldende juridiske

standarder, finner vi at det er riktig å stadfeste at det i praksis vil dreie seg om et diskriminerende tiltak.

Vi stiller oss dermed klart avvisende både til forslaget om mindre strengt beviskrav for å fengsle ved tvil om identitet og til forslaget om mindre strengt sannsynlighetskrav for å fengsle på grunn av unndragelsesfare, jf. forslag til § 106 første ledd a) og b).

Vi stilles oss likeledes klart avvisende til at det forhold at ”utlendingen selv kan klandres for vanskelighetene med å få gjennomført retur” normalt skal utgjøre en ”særlig grunn”, og dermed rutinemessig åpne for fengsling i mer enn 12 uker, jf. forslag til § 106 tredje ledd.

Vi stiller oss også avvisende til forslaget om innføring av en hjemmel for frihetsberøvelse av en utlending som hindrer eller vesentlig forvansker opplysning av en pågående asylsak eller sak om utvisning, jf. forslaget til §106 e). For de fleste tilfeller som vi antar vil kunne rammes av dette forslaget, anser vi at frihetsberøvelse er et for alvorlig og dermed uproporsjonalt tiltak, og at rett tiltak eventuelt vil være meldeplikt eller pålegg om fast oppholdststed. Vi erkjenner derimot at det kan være rimelig at det eksisterer en hjemmel for frihetsberøvelse hvor problemet relaterer seg til at den utenlandske borgeren har oppholdt seg i skjul i en lengre periode, men anser at en hjemmel for frihetsberøvelse bør være begrenset til slike tilfeller, og at anvendelsen selv i slike saker må være svært konservativ, både hva gjelder omfang og ikke minst fengslingslengde.

Vi legger til at bruk av frihetsberøvelse i slike situasjoner, dvs. etter at noen har oppholdt seg i skjul i en lengre periode, også bør stille særskilte krav til myndighetenes effektivitet hva gjelder saksbehandlingstid. Ut fra vår erfaring er det blant dem som lever skjult mange som har opplevd (eventuelt grov) forfølgelse i hjemlandet, herunder politiske fengslinger og tortur. Selv om de naturligvis har en plikt til å holde seg tilgjengelig for norske myndigheter, vil vi sterkt advare mot en situasjon hvor mennesker som har holdt seg i skjul på grunn av frykt for retur fengsles i lange tidsperioder. **Selv om vi ser at det formelt kan være rimelig for norske myndigheter å ha en viss hjemmel for frihetsberøvelse, er vi sterkt bekymret for hva som vil kunne bli anvendelsen.**

Vi erkjenner derimot at dersom en person ikke overholder meldeplikt eller pålegg om fast bopel, kan det være rimelig med hjemmel for frihetsberøvelse. Vi vil likevel igjen minne om behovet for en generelt konservativ tilnærming til bruk av slike tvangsmidler i asylsaker.

Fengsling av straffedømte

Vi kan tiltrede at det etableres en hjemmel for kortvarig fengsling av personer som er dømt etter straffeloven. Vi anser det ikke som urimelig at en utenlandsk borger som er dømt for et alvorlig forhold, kan fengsles i en kortere periode (eksempelvis inntil 6 uker) etter utlendingsloven med sikte på utsendelse. Normalt anser vi at norsk politi bør være i stand til å tilrettelegge for retur i løpet av tiden vedkommende er fengslet etter straffeloven, men vi kan likevel ikke se at det vil utgjøre diskriminering hvis politiet, ved behov, gis mulighet for kortere tids fengsling i forkant av utsending.

Derimot stiller vi oss klart avvisende til lengre tids fengsling i slike situasjoner. Fengsling i inntil 18 måneder går langt utover hva som her må kunne betraktes som rimelig, og innebærer at en utenlandsk borger vil kunne tilbringe betraktelig lengre tid i fengsel enn en norsk borger som i

utgangspunktet er dømt for samme brudd på straffeloven. At fengslingen etter utlendingsloven formelt sett ikke utgjør "straff", synes her nokså irrelevant; det faktiske resultatet vil uansett kunne være at en utenlandsk borger tilbringer eksempelvis dobbelt så lang tid i fengsel som en norsk borger. Dette vil raskt begynne å ligne et parallellregime hvor utenlandske borgere *de facto* straffes langt hardere for samme forbrytelse. At det sågar foreslås at fengslingen etter utlendingsloven skal kunne overstige 18 måneder, oppfatter vi som uakseptabelt.

"Grunnleggende nasjonale interesser"

Vi ser det som positivt at det er stadfestet av flyktningspionasje skal omfattes av uttrykket "grunnleggende nasjonale interesser".

Derimot stiller vi oss negative til innføringen av en hjemmel for fengsling i slike saker i utlendingsloven. Både norske og utenlandske borgere kan utgjøre en fare for rikets sikkerhet, og det bør eksistere et lovverk som håndterer begge situasjoner på en fyllestgjørende og likeartet måte. Hvis en slik hjemmel skal eksistere, bør den etter vår vurdering være plassert i straffeloven. Hva som bør være kriteriene for fengsling etter straffeloven eksempelvis i forbindelse med planlegging av terrorhandlinger, er ikke vårt anliggende. Hva Antirasistisk Senter vil hevde, er imidlertid at slike situasjoner må håndteres tilnærmet likt uansett hvorvidt saken involverer en norsk eller utenlandsk borger.

Forslaget kan også fremstå som et forsøk på å omgå den alternative tilnærmingen, nemlig å regulere håndteringen av situasjoner som involverer "grunnleggende nasjonale interesser" annerledes i straffeloven. Denne omgåelsen vil imidlertid kun fungere i de tilfeller hvor vedkomemnde faktisk er utenlandsk statsborger. Derfor fremstår dette som en utilfredsstillende løsning av flere grunner. Det er nærliggende å mistenke at departementet er klar over at den folkelige reaksjonen på en generell hjemmel i straffeloven for å fengsle norske borgere på et tilsvarende grunnlag, ville være svært sterk, og at det er politisk langt mer gangbart å innføre en slik hjemmel kun for utenlandske borgere.

Vi takker igjen for anledningen til å gi våre kommentarer, og står naturligvis til disposisjon for ytterligere innspill.

Med vennlig hilsen,
for **Antirasistisk Senter**

Kari Helene Partapuoli
leder

Rune Berglund Steen
kommunikasjonsansvarlig