

Høringsuttalelsen til endringer i utlendingsloven om adgang til frihetsberøvelse mv.

Generelle synspunkter OM frihetsberøvelse

Juss-Buss er prinsipielt imot økt bruk av frihetsberøvelse. Det er det mest inngripende virkemiddelet en stat kan benytte overfor et enkeltindivid. Frihetsberøvelse er straff, og for utlendingen vil internering på politiets utlendingsinternat være det samme som å sitte innesperret i et fengsel. Økt bruk av frihetsberøvelse vil dermed kriminalisere asylsøkere. Fordelene med bruk av frihetsberøvelse kan ikke forsvare så inngripende vedtak. Juss-Buss er derfor svært skuffet over å se en tydelig fengslingsaggressivitet fra regjeringens side. Det kan se ut som om departementet, i sitt forsøk på å stanse velgerflukt til populistiske partier på høyresiden, har glemt at utlendinger er mennesker som har rett til å bli betraktet som uskyldige intill det motsatte er bevist.

Bakgrunnen for departementets forslag er et ønske om en strengere holdning overfor de som ikke samarbeider om å klarlegge sin sak og motvirke at asylinstituttet utnyttes av kriminelle. I høringsforslaget s.22 gir departementet uttrykk for at utvidede hjemler for frihetsberøvelse er ment å motvirke at utlendinger kommer til Norge med det formål å begå kriminalitet i profittøyemed. Juss-Buss mener dette kan tyde på at departementet har en politisk intensjon om en hardere linje overfor utlendinger. Intensjonen bak frihetsberøvelse vil da være å avskrekke utlendinger fra å komme til Norge. Juss-Buss mener dette kan være uforenlig med formålene bak den Europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK) art. 5, 1.ledd, bokstav f. Den Europeiske menneskerettighetsdomstolen (EMD) har i saken Saadi mot Storbritannia (13229/03) slått fast at det er et krav om "good faith" for å hindre vilkårlig frihetsberøvelse. Frihetsberøvelse må være nært knyttet til formålet om å hindre at en person er ulovlig i landet. Et generelt mål om å avskrekke fremtidige asylsøkere vil ikke være i samsvar med dette kravet, og vil dermed kunne føre til vilkårlig bruk av frihetsberøvelse.

Videre ønsker departementet med sitt forslag å legge til rette for gjennomføringen av negative vedtak. Siden frihetsberøvelse er et svært inngripende tiltak, mener Juss-Buss at andre tiltak må anvendes for å oppnå dette målet. I NTNUs rapport *Avviste asylsøkere og ventemottaksordningen* anbefales det på s.138 at kompetansehevende returrettede tilbud i mottakene bør utvides i omfang og tilbys til flere beboere. Videre bør arbeidet med retursamtaler intensiveres. Ventemottaksordningen bør også samordnes bedre med andre returfremmende tiltak, slik som utvidelse av retur-/pengestøtten til flere grupper. Juss-Buss mener at en først må se på effekten av disse tiltakene før det eventuelt kan vurderes å gi utvidede hjemler for frihetsberøvelse.

Justisdepartementet argumenterer med at de utvidede hjemlene for frihetsberøvelse er i tråd med EMDs praksis. Juss-Buss vil understreke at EMD bare oppstiller minimumsstandarder. Norge burde gå foran som et eksempel og legge seg over disse standardene. Juss-Buss mener frihetsberøvelse kan karakteriseres som fengsel. Den kriminalisering som skjer gjennom internering på Trandum er svært

nedverdiggende og inngripende. Bruk av slike virkemidler kan ikke forsvares i den norske utlendingsforvaltningen.

Videre argumenterer departementet med at andre land har en videre adgang til frihetsberøvelse enn Norge. Juss-Buss mener dette ikke er grunn nok i seg selv for utvidet bruk av frihetsberøvelse. Det er en skam at Europa, som de internasjonale menneskerettighetenes vugge, nå ser ut til å legge opp til en intern konkurranse om å gi dårligst rettslig vern for ikke-europeere. Norge har både plass og økonomi til å innta en annen holdning i denne problematikken.

Kommentarer til de enkelte foreslåtte bestemmelsene

§ 105 meldeplikt og bestemt oppholdssted

Meldeplikten og kravet om bestemt oppholdssted vil betydelig begrense friheten til den enkelte utlending. Plikt til å bo på bestemt oppholdssted minner mye om fengsel. Juss-Buss er svært skeptisk til å pålegge utlendinger slike plikter.

§ 106 Frihetsberøvelse

1.ledd bokstav a og b.

Dagens formuleringer med "skjellig grunn til mistanke" i § 106 a og "mest sannsynlig" i § 106 b vil bli endret til vurderingstema "grunn til å anta". Endringen i terskelen vil videre medføre at bevisvurderingen blir subjektiv. Man går vekk fra bevisvurderingens objektive forankring. Dette vil medføre at det bare skjer en formell, og ikke en reell overprøving av frihetsberøvelsen av domstolen. Et slikt vurderingstema er dermed dårlig kontrollerbart. Juss-Buss mener dette er rettssikkerhetsmessig betenkelig, og er derfor svært kritisk til denne endringen.

Departementet skriver på s.26 i høringsuttalelsen at objektive kriterier for når det foreligger unndragelsesfaren vil kunne gjøre det mindre betenkelig å senke terskelen for frihetsberøvelse i disse tilfellene. Disse objektive kriteriene er ikke uttømmende eller bindende, men bare opplysende. Juss-Buss ser dermed ikke hvordan disse momentene kan gjøre vurderingen mer objektiv.

Norge stiller i dag et strengt krav til utlendinger for å klarlegge sin identitet. Et høyt beviskrav for utlendingen kombinert med en lavere terskel for frihetsberøvelse vil føre til at det skal lite til for å bli fenglet på grunn av identitetstvil. Og vi spør oss om det i det hele tatt blir mulig for mange utlendinger og sansynliggjøre sin identitet. Fengsling er en av de mest inngripende sanksjoner vi har, og dette krever at det finnes klare hjemler for når fengsling kan skje. En vurderingstema som "grunn til å anta" er for vagt, og fengslingen kan dermed bli vilkårlig.

Videre mener Juss-Buss at det er farlig å senke terskelen for når man mener at utlendingen har oppgitt feil identitet jf. bokstav a. Juss-Buss har hatt flere saker hvor UDI og UNE mener at personer har fremstått med feil identitet, uten at dette er sannsynliggjort. I saker hvor identitetspapirer ikke har notoritet, er det utlendingens troverdighet som legges til grunn for vurderingen av om oppgitt identitet er riktig. En slik vurdering er sammensatt og beror på mange momenter. I tilfeller hvor en utlending har oppgitt motstridende informasjon, har foretatt navneendringer eller har oppgitt ulike fødselsdatoer vil dette lett kunne medføre at utlendingen mister troverdighet. Men med en lav terskel for frihetsberøvelse, som beror på en subjektiv vurdering, vil dette kunne medføre en økt bruk av frihetsberøvelse av utlendinger som faktisk oppgir riktig identitet. Dette vil svekke utlendingers rettsikkerheten betydelig.

§ 106, 1.ledd, bokstav d.

Juss-Buss er svært negativ til ny hjemmel for frihetsberøvelse av utlendinger ilagt straff for et forhold

av en viss alvorlighet. Juss-Buss mener at hensikten bak økt bruk av frihetsberøvelse er knyttet til ønske om å avskrekke utlendinger fra å komme til Norge. Frihetsberøvelsen har da store likhetstrekk med en straffereaksjon. For utlendingen vil internering på Trandum klart oppleves som en dobbeltstraff.

Juss-Buss mener i stedet at det må skje en bedre koordinering mellom utlendingsmyndighetene, politiet og kriminalomsorgen, slik at frihetsberøvelse ikke blir nødvendig. Samarbeidet om retur må bedres. Juss-Buss ser flere tilfeller av utenlandske innsatte som ikke har fått en avklaring på saken deres ved løslatelse pga lang saksbehandlingstid i UDI og UNE. Utlendingen lever i en uvisshet hver dag, og vil gjerne få en avklaring på sin oppholdsstatus. Myndighetene burde heller bevilge penger til UDI og UNE for å få unna saksmengden enn å bruke dette på fengslingsdøgn.

Selv om departementet gir uttrykk for en ambisjon om å forbedre koordineringen, kan en slik hjemmel bli en sovepute for myndighetene. Myndighetene vil da alltid være sikre på at en vil kunne holde en innsatt lengre enn soningstiden. Det vil da være en fare for at det ikke igangsettes prosesser tidlig nok for å kunne uttransportere utlendingen ved løslatelse. Systemet legger dermed opp til en risiko for at frihetsberøvelse kan bli hyppig brukt.

§ 106, 3.ledd.

Juss-Buss er videre kritisk til å endre fremstillingsfristen. For det første er dette betenkelig ut i fra humanitære grunner, da frihetsberøvelse er svært inngripende. Videre var hensikten med en utsatt fremstillingsfrist etter straffeprosessloven å redusere antall fengslingsdøgn. Hensikten med utvidede hjemler for frihetsberøvelse er at flere skal kunne bli frihetsberøvet. Straffeprosessloven og utlendingsloven har dermed motsatte hensikter. En utvidelse av fremstillingsfristen vil da bare være begrunnet i at politiet skal få lengre tid. Det er ikke et holdbart argument for utvidelse av fremstillingsfristen. Juss-Buss mener hensynet til utlendingers rettssikkerhet må veie tyngre i dette tilfelle.

Oppsummering

Juss-Buss er svært kritisk til forslag til endring i utlendingsloven om adgang til frihetsberøvelse. Utlendinger har rett å søke asyl i Norge, og vi mener forslaget kriminaliserer de som kommer hit. Med dette forslaget vil den enkeltes rett til frihet gå på bekostning av et ønske om en tøffere og populistisk utlendingspolitikk. Det vil stride med rettstatens gyldne regel om at man skal være uskyldig inntill det motstatte er bevist.