

Høringssvar – NOU 2017: 11

Bedre bistand, bedre beredskap



NORSK TJENESTEMANNSLAG

NTL LANDSFORENING - Politiet
Avdeling Politiets Utlendingsenhet

NTL Politiets Utlendingsenhet om NOU: 2017:11 bedre bistand Bedre beredskap

"Landsforeningen NTL Politiet er den nest største fagforeningen i politiet og organiserer medlemmer på alle nivåer og innenfor alle stillingskategorier. NTL Politiet er tilsluttet Norsk Tjenestemannslag (NTL) og Landsorganisasjonen Norge (LO). NTL Politiets Utlendingsenhet organiserer ansatte fra stillingskode konsulent mange med funksjon transportledsager, samt saksbehandlere i alle fagfelt og prosesser i virksomheten, spesialister og ledere i Politiets Utlendingsenhet. NTL PU organiserer i dag ca. 200 medlemmer av en ansattmasse på ca. 800."

Innledende kommentar

NTL Politiets Utlendingsenhet viser til NTL Politiets, PHS, og vår arbeidsgiver Politiets Utlendingsenhet sine høringssvar. Særlig i punktene om metodikk, og strategisk ledelse.

Kapittel 11 generelt

NTL PU ser med bekymring på utvalgets rapport. Den fremstår som uferdig og mangelfull. Et fullverdig beslutningsgrunnlag for en særorganreform i politiet må ses i direkte sammenheng med effektene av "nærpolitireformen". Dette burde vært del av utvalgets mandat. Effektmåling av "nærpolitireformen", som enda befinner seg i startfasen på dette tidspunkt, er prematurt, dette gjør utvalgets rapport svært mangelfull som beslutningsgrunnlag.

Særorgansutvalgets rapport anbefaler at Politiets utlendingsenhet i sin helhet, avvikles som særorgan og demonteres på følgende vis:

- at Trandum overføres Kriminalomsorgen
- at resten av PU overføres til ØST PD
- Strategisk ledelse i PU overføres POD.

NTL PU mener at dersom utvalgets anbefalinger blir utfallet, vil dette være et stort tilbakeskritt for politiets arbeid innen utlendingsfeltet. Verdensbildet i dag er preget av usikkerhet og uro, noe som har ledet til store folkevandringer. Dette gir store utfordringer med tanke på kriminalitet og samfunnssikkerhet, også i Norge.

Å legge ned PU som særorgan, splitte opp fagmiljøer, og legge kjerneoppgavene under et politidistrikt, er en tydelig nedprioritering av fagfeltet. Asyl og utlendingsfeltet er ikke et isolert fagfelt i politiet. I dagens globaliserte samfunn er spesialkompetanse på asyl og utlendingsfeltet avgjørende i forebyggende arbeid og etterforskning, samt rikets sikkerhet og er representert i hele politiets saksportefølge.

Deler av Politiets utlendingsenhet er foreslått overført til Øst politidistrikt. NTL PU stiller seg uforstående til hvilken positiv effekt dette vil gi. NTL PU vil gå så langt som å påstå at rapporten er bygget på antakelser og faktafeil, spesielt med tanke på frigjøring av politiresurser til distriktet.

Metodikk

NTL PU mener metodebruken til utvalget ikke er forsvarlig for å gjøre en helhetlig analyse av politiets særorganer, samfunnsoppdraget, og hva fremtidens behov for politiet og lensmannsetaten er. Innsamlet data kan virke som om det er basert på subjektive ytringer og meninger hos enkeltpersoner og ledere. Er det da en passende metode, å bruke en spørreundersøkelse som hoved datagrunnlag til en slik analyse?

Tidspunktet da denne undersøkelsen ble startet august 2016, var en tid tett etter de store asylankomstene. PU var fra før overbelastet i over et år, for å takle datidens asylankomst. Departementet/direktoratet ga PU tilsagn til å ansette over to hundre ansatte i denne tiden som følge av krisen.

Politilederne i distriktenes formening om PUs fagportefølje synes å være preget av en etatskamp om ressursene. PU fikk tildelt midler til å ta hånd om en asylstrøm på over 30.000 asylsøkere, og mange strukturelle, økonomiske, faglige og personalmessige avgjørelser måtte tas raskt underveis for å håndtere den store asylstrømmen. Vi mener å se av utredningen at svarene som er gitt, og oppfatningen av PU, er preget av ressurskampen mellom distrikt og særorgan.

Rapportens fremstilling av PU stemmer lite med den virkelighet NTL PUs medlemsmasse kjenner seg igjen i. Vi stiller oss tvilende til at utvalget grundig nok, har forespurt og behandlet organisasjonens og arbeidsgivers innspill.

Utvalgets sammensetning

Den faglige sammensetningen av utvalgets representanter i forhold til utvalgets oppdrag mener vi ikke er passende til å gjennomføre en kvalitativ analyse av de ulike fagfeltene som særorganene forvalter.

Det er blant annet i utvalget ingen med utlendingsforvaltning- og asylkompetanse. Vi mener at dette er påkrevet for å gjøre en analyse av det faglige og strukturelle i PU sitt fagområde. Vi ser også at utvalgets politirepresentanter er fra politiets operative del, og ikke nødvendigvis besitter passende kompetanse, til å behandle fagfeltet flyktning og asylforvaltning som er et forvaltningsfelt.

Utvalget påbegynte sitt arbeid i august 2016 og leverte rapporten juli 2017. Utvalgets rapport bærer preg av hastverk sett i lys av størrelsen på oppdragets art.

11.2.1 Ressurser

PUs ansattmasse ble i perioden med masseankomster fordoblet. Den økonomiske situasjonen til PU er nå endret, fordi tildelingen er lavere grunnet nedgang i asylankomstene og ansattmassen nedskalert med oppimot 200 personer. Hele fremstillingen bygger på feil og utdaterte premisser. Asylankomster en del av PUs porteføljen, men ID avklaring og retur av asylsøkere som har kommet til riket, som fremdeles befinner seg her ulovlig og ikke samarbeider om retur er også PU sitt samfunnsoppdrag. Dette bør ikke utvannes og nedprioritere. PU måles på antall returer. Antall asylankomster ett år betyr ikke nødvendigvis at antall returer samme budsjettår har en nødvendig sammenheng. Saksbehandlingstid UDI og UNE betinger dette. Antall avslåtte asylsøknader hvor PU må ID etterforske **etter** vedtak for muligheten til retur betinger behovet for størrelsen på ID-avdelingen spesielt. Antall ID avklaringer, aksepter og returer på ID avdelingen genererer behov for uttransport og ledsagelse fra Trandum og Utreisesenteret

Utreisesenteret

Utreisesenteret, Identitetsundersøkelser og asylregistrering foreslås overført Øst Politidistrikt. Utreisesenteret ble etablert januar 2015 for å styrke politiets arbeid ifm uttransportering av utlendinger uten lovlig opphold. I tett og nært samarbeid med alle avdelinger i PU, herunder Politiets utlendingsinternat, skal utreisesenteret effektivt utføre utlendinger fortløpende og med en høy grad av gjennomtrekk.

Utreisesenteret håndterer transitteringer, mottak og utsendelser av utlendinger ved Oslo lufthavn Gardermoen og står for nærmere 70 % av politiets utsendelser. Det er således en reel fare for at funksjonen til Utreisesenteret utvannes hvis den legges under Øst politidistrikt. Politidistriktet vil som andre politidistrikter, prioritere annerledes og mer polisiært enn hvis senteret som i dag er underlagt et særorgan. Det er en fare for at distriktene vil nedprioritere utlendingsfeltet ved å prioritere egne måltall. Likeledes vil ansatte ved utreisesenteret risikere å bli overført til andre oppgaver som distriktet sliter med å dekke opp, igjen ressurskampen, måltall og PSV er det som styrer ethvert distrikt.

UTS har siden oppstarten i 2015 utviklet et nært og godt samarbeid med resten av uttransportkjeden i PU og deltar på jevnlige samarbeidsmøter. Spesielt med tanke på kvalitetssikring og risikovurderinger før uttransportering, er det viktig med en god dialog med saksbehandler, Utlendingsinternatet og de andre leddene i uttransportkjeden.

Risikovurderinger i forbindelse med uttransporter er på mange måter ferskvare. Når saksbehandler og leder har gjennomført den første risikovurderingen, må de øvrige aktørene i uttransportkjeden følge opp dette, og endringer i reisevillighet må rapporteres videre. Mannskapene som skal uttransportere og teamleder ved UTS får da et best mulig grunnlag for å vurdere rammene og sikkerheten rundt uttransportene.

UTS har flere ganger daglig kontakt med Utlendingsinternatet på Trandum og det er utviklet gode samarbeidsrutiner mellom avdelingene. En stor del av utlendingene som skal utreisekontrollers blir hentet på Trandum. I denne fasen foretas det en løpende kvalitetskontroll med tanke på eiendeler, verdisaker, reisedokumenter, reisevillighet, behov for motivasjonssamtaler, signalering, håndpenger med videre. Ved at mangler eller avvik oppdages så tidlig som mulig, unngår man kansellerte transporter og ekstra utgifter.

Politiets håndtering av de ulike fasene i forvaltningen krever stegvis oppgaveløsning; asylsøker skal registreres og forsøkes identifisert før UDI overtar, utlending med avslag skal innbringes Politiets utlendingsinternat på Trandum, og når identitet og aksept fra mottakerland er mottatt skal utlendingen uttransporteres fra utreisesenteret.

Hovedgrunnen til at PU ble etablert i 2004 var å styrke, effektivisere og samordne politiets innsats på utlendingsfeltet. PU har gjennom mange år bygget opp en spesialkompetanse innenfor de tre kjerneområdene REG, ID og uttransport. Ved en nedleggelse av PU og overføring av Utreisesenteret til Øst politidistrikt, frykter jeg at oppgaveløsningen blir pulverisert og at kvaliteten på PU sine kjerneoppgaver forringes.

Uavhengig av særorgansreformen er det viktig at et permanent UTS-bygg realiseres så snart som mulig og at dette blir dimensjonert for høy aktivitet og muligheter for samlokalisering med flere ledd i uttransportkjeden. NTL PU viser også til at senere oppmøtetid for eskorter og redusert tidsbruk ved utreisekontroller gir store besparelser ved drift fra et nytt bygg på OSL. God cellekapasitet i bygget vil også avlaste Trandum og nærliggende politidistrikter (Øst, Oslo m.fl) ved at utlendinger i stor grad kan kjøres rett til UTS før uttransport. På denne måten kan man hente ut synergieffekter og videreutvikle det gode samarbeidet med Øst politidistrikt, uten nedleggelse av PU og overføring av oppgaver.

Det vises blant annet til at selv om en stor del av de utlendinger som sitter på utreisesenteret vil være pågrepet i medhold av utlendingsloven § 106, vil utreisesenteret også være oppholdssted for utlendinger som møter frivillig for utreise, slik at Politidirektoratet bør ta stilling til behovet for eventuelle formelle lov- og forskriftsendringer. For øvrig finner vi grunn til å presisere at det også på et senere tidspunkt vil kunne melde seg behov for endringer i lov og forskrift, blant annet sett

hen til at det på nåværende tidspunkt vanskelig lar seg gjøre å klargjøre samtlige rettigheter og tilpasninger som vil måtte gjelde for utreisesenteret. Det er nærliggende å anta at det vil oppstå flere rettslige problemstillinger etter hvert som utreisesenteret er i drift.

Registrering av asylsøkere, avklaring av identitet og returarbeid

Identitetsfastsettelse, en av fire kjernefunksjoner i PU, er ikke utredet. Utvalget konkluderer selv med at identitetsfastsettelse er av slik kompleksitet at fagfeltet krever egen utredning. NTL PU stiller seg svært kritisk til at en utredning av PU som virksomhet bygger på en ikke-eksisterende analyse av fagfeltet Identitetsfastsettelse. NTL PU kan på ingen måte seriøst ta stilling til et beslutningsgrunnlag om endring i fag og virksomhetsstruktur for avvikling av PU som særorgan, når en av de viktigste oppgavene våre ikke er behandlet, slik utvalget selv påpeker. Uten en grundig analyse av ID feltet, er det ikke mulig å behandle en faglig og strukturell endring av PU. Utvalget konkluderer med en flytting til Øst PD, men samtidig sier utvalget at det bør foretas en analyse av det fragmenterte ID feltet. En ansvarlig behandling av dette ville vært at utvalget på ingen måte tok stilling til PU og ID - faget, men stoppet arbeidet, frem til det er foretatt en grundigutredning av ID-feltet med en forsvarlig og faglig grunnet anbefalt løsning. Hvordan kan politisk ledelse ta stilling til en rapport som verken er asyl- og utlendingsfaglig fundert, samtidig som en hovedbestanddel også av utvalget selv har uttalt, mangler? NTL PU mener det vil være naturlig at prosessen stoppes inntil en grundig analyse av fagfeltene ID og registrering av asylsøkere er gjennomført.

Registrering av asylsøkere og ID-avklaring kan ikke sees som to adskilte enheter. Vi viser her til PUMA-prosjektet som utvalget selv viser kort til i rapporten, POD rundskriv 2012/005 punkt 7, samt regjeringens fremlagte forslag til statsbudsjett og beslutning om ankomstsenter.

ID-avklaring starter i det øyeblikk utlendingen møter hos PU for å søke asyl, og fortsetter under hele registreringsprosessen. PU har ved registrering av asylsøkeren et særlig fokus på samfunnssikkerhet, kriminalitetsbekjempelse og ID-avklaring. NTL PU merker seg positivt at utvalget mener at registrering av asylsøkere bør være en politioppgave. PU har ved registrering av asylsøkeren et særlig fokus på samfunnssikkerhet, kriminalitet og ID. I ankomstfasen har politiet tilgang til en rekke verktøy. Tidlige vurderinger av søker opp mot hvilke metoder som bør brukes i den enkelte sak, krever god kompetanse. Å foreta gode samtaler i denne forbindelse samt undersøkelser som politiet har hjemler til i denne sammenheng, er avgjørende. Til dette arbeidet kreves det spesiell kompetanse. Hvilke undersøkelser eller tvangsmidler som iverksettes i den innledende asylfasen, vil kunne være avgjørende for storsamfunnet på kort og lang sikt. Det er derfor avgjørende med tilstrekkelig kompetent personell som har dette som sin primæroppgave i et kompetent fagmiljø.

Utvalget har under utarbeidelse av rapporten diskutert med politiledere om politiblikket er det viktigste, eller om sivilt ansatte med bred utlendingskompetanse samt landkunnskap, juridisk, språk og kulturkjennskap vil være like effektivt. NTL PU vil her understreke at ansatte i PU som registrerer asylsøkere, er en blanding av sivile og politi, på denne måten ivaretas begge hensyn. Rapporten refererer til at det innrømmes av politilederne at i enkelttilfeller "nok vil være behov for tvangsmidler i forbindelse med undersøkelse og ransaking, og at begrenset politimyndighet i slike tilfeller vil være nødvendig." NTL PU vil her påpeke at det er underlig at politilederes synsing om hvordan PU er organisert og hvilke tvangsmidler som kan hende tas i bruk under en asylregistrering, er det som legges til grunn i en rapport som gir en anbefaling om hvem som bør ha ansvaret for disse oppgavene. Ansatte i PU registrerer jevnlig asylsøkere som er pågrepet i forbindelse med utlendingskontroll eller fengslet i straffesak. Alle saker er forskjellige, og unndragelsesfare i forbindelse med en asylregistrering vurderes. Uten at NTL PU sitter på

pågripelsestall er dette mer omfattende enn å kunne kalle dette for enkelttilfeller, og dette er gode bidrag inn i PUs måloppnåelse av uttransporttall.

I forvaltningssaker som asyl- og utlendingssaker faktisk er, vil en korrekt oppbygging av saksgrunnlag være like viktig for både et positivt vedtak (dersom utlending skal få opphold i Norge må vi vite hvem utlendingen er), og for et avslag og eventuell retur. Om retur er frivillig, ledsaget frivillig eller tvangsretur, må returen ikke bare bygge på et korrekt avslagsvedtak, men politiet må gjennom sine metoder være sikre på utlendingens nasjonalitet og identitet før en retur kan iverksettes.

PU har vist kontinuerlig gode resultater, både på uttransport og på ID avklaring. Vi har internasjonal anerkjennelse på fagmetodikk og våre resultater. Dette har skjedd fordi PU er et samlet kompetanseorgan med status særorgan. PU er et forvaltningsorgan, men med polisiære verktøy (vi viser til NTL Politiets rapport (politikraft <https://medlem.ntl.no/Content/139951/cache=20170707112712/Politikraft.pdf> og definerer politikraft i denne sammenheng som alle operative, tekniske, taktiske og forvaltningsmessige oppgaver som medfører en ID avklaring) og virkemidler som i ulike kombinasjoner tas i bruk for å oppnå slike resultater. Ikke bare rikets sikkerhet, men også ivaretagelse av utlendingens og asylsøkernes rettssikkerhet ivaretas av PU. Asylinstituttet i Norge er ikke et isolert rettsområde, men omfattes av internasjonalt samarbeid, forordninger, traktater og avtaler.

En ID avklaring i PU foregår ikke som en isolert del av asylsaksbehandlingen, men gjennomføres i kontakt og samarbeid med myndighetspersoner i enkelte land, ambassader i Oslo, ambassader i utlandet, internasjonale og nasjonale organisasjoner og aktører, både politioperative og sivile, PU har spesialutsendinger ved norske utenriksstasjoner, som blant annet har enkeltsak som ansvarsområde. Alle disse ledd samhandler om enkeltasylsaken. Og nettopp denne forvaltningsmessige og juridiske kompleksitetene som asyl og utlendingsfeltet har, tilsier at én virksomhet en organisatorisk enhet må ha hovedansvaret. Ikke som utvalget foreslår, splittes opp og legges enkeltsaksfaglig under et "lokalt" politidistrikt, som skal forvalte hele PD sitt samfunnsoppdrag, både påtale, straffesak, operasjonelt mm. Samtidig som det fagligstrategiske underlegges direktoratet.

En politisk styrt etat som PU, er nødvendig for å ivareta regjering og Stortingets mål, innenfor og sammen med Politiets strategiske målsettinger og samfunnsoppdrag. Nettopp dette gjør at PU må forbli, et sterkt særorgan, og om mulig ytterligere styrkes.

Som man kan se av statistikken under fattet UNE årene 2009, 2010 og 2016 år hvor UDI og UNE særlig mange avslags vedtak på asyl. Mange av avslagene hadde som hoved avslagsgrunn ikke sannsynliggjort ID og ID tvil. Politiets Utlendingsenhet har saksansvar for alle asylavslag/ID avklaring for uttransport. De høye asylankomstene 2015 medførte et høy antall avslag. Hvordan kan utvalget anta at det vil være formålstjenlig for effektiv retur av utlendinger med avslag, når fagfeltet så tydelig nedprioriteres, og underlegges annen type styring, ledelse og fokus? Det er logisk uforenelig med behovet for å avklare ID og returnere effektivt og rettslig forsvarlig. ID etterforskere og sivile generalister og spesialister er nødvendig for å få avklart ID tilstrekkelig for uttransport for de personer, grupper og nasjonaliteter som til en hver tid befinner seg innenfor PU sin portefølje.

Videre er det også slik at alle tidligere års avslåtte asylsøknader på utlendinger som ikke er uttransportert eller forsvunnet, er PU sitt ansvarsområde. Dette kan vi se av statistikken under:

Tabell 16: Vedtak om beskyttelse (asyl) 2007–2016

Vedtakstyper ¹		2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
I Asylsøkere	Konvensjonsflyktning (asyl)	1013	1077	1753	2974	2811	3667	4523	3588	5411	11560
	Annen flyktningstatus				1565	766	1184	1003	1140	673	399
	Opphold på humanitært grunnlag ²	1921	1975	2755	751	444	328	292	180	168	492
	Avslag realitetsbehandlet	2095	4390	6229	7714	3843	3764	3148	2371	2103	5966
	Avslag Dublin-forordningen eller trygt tredje land	849	1573	4055	2539	1878	1734	2822	2314	2710	1954
Klagesinstans (UNE) ³	Konvensjonsflyktning (asyl)	38	32	44	167	287	281	347	240	199	132
	Annen flyktningstatus				71	91	293	175	110	107	61
	Opphold på humanitært grunnlag ²	1523	630	392	173	336	369	485	620	594	227
	Avslag inkludert dublin	4393	4782	9571	11629	10012	8808	11248	9256	6570	6882

Ref.: UDI.no 120917

Disse er personer som ikke nødvendigvis ønsker å samarbeide om egen identitetsavklaring, noe som krever spesialistkompetanse og polisiære (jf. def. polisiære metoder i avsnitt over) metoder over tid. Det kan også forekomme at saker har et kombinert straffesaks/asyl og utlendingssak grensesnitt, som krever særlig spesialistkompetanse, og kanskje også hastetiltak. Nettopp fordi at innenfor de nasjonale og internasjonale rammer og regelverk som betinger og regulerer en verifisering for kun en person, er så juridisk og strategisk kompliserte kreves et faglig tungt fagmiljø i en virksomhet for å ivareta sakens totalbehov.

Verdenssituasjonen, forholdet mellom nasjoner og grupper av nasjoner, kontaktnettverk, kriminalitetsbilde, migrasjon og immigrasjonstrender og diplomatiske relasjoner er ferskvare under konstant endring. Dette påvirker og betinger også hver eneste ID avklaring, verifisering og aksept for retur i enkeltsak. Relasjoner og kontakter er sårbare bestanddeler i verifiserings, aksept og returprosess, og er særlig tidkrevende. Fremstillinger for et lands ambassade som man har sterke indikasjoner på kan være utlendingens rette nasjonalitet er komplisert, og dersom resultat av fremstilling for en ambassade i Norge, eller annet Schengenland er at utlendingen sannsynligvis ikke er borger av dette land, må ID etterforsker ta i bruk nye metoder og virkemidler for å undersøke videre på aktuelle mulige nasjonaliteter utledningen kan ha. Videre, dersom en utlending ved en fremstilling verifiseres som borger av gitte nasjon, medfører ikke dette automatisk aksept og utstedelse av reisedokument til utlendingen og en faktisk retur. Aksept kan være en ytterligere prosess som følger av en fremstilling og verifisering, og kan også være tidkrevende.

En retur er ikke bare en retur, selv med avklart ID. Returforutsetninger er ulike fra land til land. En spesialkompetanse på land, områder i land, og grupper av land, er et moment i returprosessen som ikke kan eller bør forringes av en faglig og strukturell nedprioritering av samfunnsoppdraget som 2004 medførte at PU ble opprettet. I utvalgets rapport er dette fullstendig fraværende, noe vi mener underbygger manglende faglig fundering og kvalitet på utredningen i sin helhet.

Det er også her på sin plass å anmode om at man ikke tar stilling til en reform som berører PU strukturelt, før Schengenevalueringen foreligger og man ser hvilke konklusjoner som sier noe om særlig kvaliteten på PU sitt arbeid med ID avklaring og retur.

NTL PU er kritisk til flytskjemaet som er skissert på side 171, figur 11.2. Utvalget har tydelig mangelfull kunnskap om saksflyt i en asylsak. Når en person søker asyl, og påberoper seg et beskyttelsesbehov, og samtidig ikke kan eller ønsker å fremlegge dokumentasjon på sin identitet, eller kommer fra et samfunn hvor dokumenter har lav notoritet, kan ikke PU igangsette alle ID avklaringsprosesser før asylsaken er endelig avgjort. Iht. flytskjemaet foregår ID fastsettelsen før vedtak, men dette er misvisende. Inntil siste instans har avslått søknad om beskyttelse, kan det

hende at utlendingen nettopp har et beskyttelsesbehov. Norsk Politi kan ikke kontakte antatte hjemlandets myndigheter, eller potensielle andre lands myndigheter for å gjøre en ID avklaring. På samme tid kan ikke kreves at utlendingen selv kontakter landet utlending anfører å ha et beskyttelsesbehov fra, før det er konstatert ved negativt vedtak at utlendingen ikke har beskyttelsesbehov.

Det må videre understrekes at Nasjonalt ID senterers oppgaveportefølje på ingen måte kan sammenliknes med, PU sin ID avklaring.

Nasjonalt ID senter (NID): *"Nasjonalt ID-senter er et ekspertorgan som skal bistå og samarbeide med aktører innen offentlig forvaltning. Vi skal gi råd og yte bistand i prinsipielle og vanskelige saker/spørsmål. Dette gjelder både etter forespørsel og på eget initiativ. Vi skal ikke fatte beslutninger i enkeltsaker, men innhente og gjøre tilgjengelig informasjon som del av grunnlagsmaterialet for virksomheter som fatter vedtak."*

"Utlendingsforvaltningen kan søke råd og oversende saker til Nasjonalt ID-senter for dokumentteknisk undersøkelse" ref. <https://www.nidsenter.no/om-oss/om-nasjonalt-id-senter/>.

NIDs primærfunksjon er et kompetanseorgan på dokument-teknisk kontroll for all offentlig virksomhet. Være seg for eksempel NOKUT, Statens Vegvesen, Skatt og andre. Kompetansen kan anvendes av PU, men PU har selv høy spisskompetanse på teknisk dokumentkontroll. Denne kan styrkes ved å tilføre ressurser fra NID til PU. Men, en dokumentkontroll er en isolert enkelt del av ID-avklaring og metode. En ren dokument-teknisk kontroll er ikke tilstrekkelig for en ID-avklaring eller for retur. Som beskrevet tidligere er en ID-avklaring et komplekst sett av forvaltningsmessige, juridiske, polisiære metoder, som tas i bruk ut i fra sakens innhold og behov.

NTL PU påpeker også at utredningen ikke har behandlet PUs operative virksomhet. (alt som gjøres i PU som krever politiutdanning, det være seg pågripelser, aksjoner, bruk av tvangsmidler etter loven). Disse oppgavene er fullstendig integrert med ID avklaring og ID forvaltning for øvrig, og er gjensidig avhengig for å oppnå en avklart ID. Det er betenkelig at utvalget ikke har satt seg tilstrekkelig inn i PU sine oppgaver.

En strukturendring som splitter PUs nåværende oppgaver herunder registrering, ID og retur fraråder NTL PU. Det fagligstrategiske, må bestå som del av PU, dette er en del av vår kjernevirksomhet. En strukturell og faglig avstand til sak, vil forringe det strategiske fagarbeidet, oppimot internasjonale relasjoner, nettverk og returavtaler, som er avgjørende for ID avklaring og retur. Dette er både forvaltningsmessig og politioperativt anliggende.

NTL PU kan ikke se hvordan Norge og politiet er tjent med at vår internasjonale retursuksess nedprioriteres, nedskaleres eller systematisk og strukturelt endres i stor grad. Tvert i mot mener vi at en rettighetsbasert, juridisk forsvarlig forvaltning av asylporteføljen, ID fastsetting og retur av personer med ulovlig opphold er fremtidsrettet og nødvendig slik verdenssituasjonen er i dag. Vi mener også at organiseringen av utlendingsforvaltningene i dag er fornuftig. Nettopp fordi de ulike etatene har ulike fullmakter og virkemidler til rådighet, kan vi sikre ikke bare utlendingens rettsvern, men også sikre riket.

Som nasjonalt kompetanseorgan, har PU i dag en geografisk formålstjenlig og ressursbesparende nærhet til ambassader, konsulater, UDI, UNE, Oslo politiet, POD og Justisdepartementet, sentrale trafikknutepunkter (Oslo S, Bussterminal, Oslo havn, OSL, m m.) For å effektivt kunne løse oppdrag, samhandle med andre virksomheter og myndigheter, drive kompetansebistand i enkeltsaksarbeid og i fagstrategisk arbeid i tråd og i nærhet til politisk ledelse, er vår strukturelle og geografiske plassering som særorgan rett, slik den er i dag.

NTL PU er også positive til at det ved opprettelse av ankomst og gjennomføring av PUMA II tillegges tyngre politisk og økonomisk vilje og fokus på PU sine kjerneoppgaver ankomst og ID avklaring, som igjen legger grunnlag for riktig vedtak være seg opphold, eller til retur. Vi mener derfor at å bruke mange millioner over år, og stor ressurser i form av mannskap til prosjektering, etablering, implementering og drift av ankomstsenter og PUMA ikke kan eller bør ende opp i en oppsplitting av PU. Det vil både være økonomisk og faglig uansvarlig.

Til orientering har PU per 5. oktober 2017 mer enn 5900 saker som krever ID fastsettelse/undersøkelse før retur kan gjennomføres.

Uttransporteringer og samarbeid med politidistriktene

Det kan se ut til at uttransporteringer av asylsøkere med tvang sees på av utvalget som en enkelt logistikk oppdrag uten grundige undersøkelser og planlegging. Uttransporteringer kan for utenforstående virke som en enkel oppgave, men flere faktorer er avgjørende for å få til en vellykket gjennomføring.

Vesentlige faktorer som betinger en god og trygg retur: god forberedelse, kommunikasjon med flyselskap og flykapteiner, erfaring og kulturforståelse, opptreden på flyplasser, om bord på fly og ikke minst ved overlevering til andre lands myndigheter. PU har over lang tid opparbeidet seg meget god erfaring i uttransportfaget og har få avvik eller avbrutte uttransporter.

Transportledsagere utfører oppdrag i transitt, og avlevering på enkelte destinasjoner enklere og sikrere. PU har relativt få uttransporter som avbrytes etter at reisen er påbegynt. Det er også vår oppfatning at det oppleves som en trygghet for flyselskaper og flyplassmyndigheter at politiet har dette ansvaret og ikke f.eks. en annen etat. PU har også en god balanse i bruk av politi-utdannede og andre politiansatte med begrenset myndighet på uttransporter.

Det er et viktig prinsipp for NTL at det er politiet som har ansvaret og legitimiteten til å benytte makt og maktmidler. PU har også over tid sett nødvendigheten av å etablere dette som et "eget fag" og har derfor bygget opp et eget treningssenter som er spesialdesignet for operativ trening i en flykropp samt aktiv bruk av flysimulatorer. Det er også et eget undervisningsopplegg og godkjenningsordning for transportledsagere. Det er viktig å tenke på at politiet faktisk er med på flyet av en grunn, og ikke av ren rutine.

Det understrekes også at det krever stor kulturell bevissthet å ha direkte kontakt med andre lands myndigheter, og et feiltrinn her, som f.eks. unødig maktbruk kan ha potensielt store konsekvenser når det gjelder samarbeidet med dette landet. Norge er et foregangsland når det gjelder profesjonalitet i returleddet. Utvalget mener at andre løsninger kunne ført til en mer effektiv ressursutnyttelse, men det er noe uklart hva de mener med dette.

Særorgansutvalget ser fortsatt behovet for at politiet koordinerer og gjennomfører uttransporteringer uten lovlig opphold, men foreslår at det igangsettes prøveprosjekter som skal vurdere andre løsninger. NTL viser i denne forbindelse til analyserapport 2016-29 fra Vista Analyse A/S, som på oppdrag fra POD har gjennomført en evaluering av hvorvidt politiet kan avlastes for transport og fremstilling av innsatte. Så langt viser evalueringen at pilotprosjektet i regi av Kriminalomsorgen ikke har klart å synliggjøre en besparelse av politiresurser på området. NTL minner igjen om sivile transportledsagere med begrenset politimyndighet i PU i stor grad bidrar til frigjøring av politiresurser ved at de utfører transporter/uttransporter.

Da PU begynte å jobbe mer aktivt og operativt i distriktene med utlendingskontroll var ikke samarbeidsrutinene med alle politidistriktene godt nok etablert. Dette gjenspeiles av at det i NOU-en legges stor vekt på at flere politimestre er misfornøyd med at PU jobber i distriktene deres. NTL erkjenner likevel at en sentral enhet i noen tilfeller går på bekostning av totalansvarsprinsippet. Det trekkes spesielt frem at politidistriktene selv har bedre lokalkunnskap og at det ville vært mer kostnadseffektivt om lokalt politi "*sto for slike aksjoner*", der utledninger skal pågripes. Det vises blant annet til at utlendinger i stor grad unnslipper pågripelser og at PU derfor foretar kostbare "aksjoner" uten ønsket resultat.

NTL mener at denne påstanden er for lite begrunnet i utredningen. Blant annet er det i dag et juridisk krav at utlendinger ledsages på fly innenlands. I de tilfeller der utlendinger blir pågrepet er det ikke noen forskjell i ressursbruk om et politidistrikt skulle tatt denne ledsagelsen enn mannskaper fra PU. Forskjellen i dag er at PU sine mannskaper er spesielt trent og innehar spesiell kompetanse for håndtering av pågrepne om bord på fly.

Pågripelser i medhold av utlendingsloven kan være tidskriske med tanke på pågripelsestidspunkt, spesielt når flybilletter er bestilt, mottakerland er varslet, og man bruker kanskje et tidsbegrenset reisedokument. Dette er momenter som ofte fører til at egne dedikerte mannskaper likevel må ta seg av pågripelsen, for å forhindre at de lokale politiressursene omdisponeres til andre hendelsesoppdrag. Det legges også til at pågripelser i asylsaker ikke alltid kan sammenlignes med pågripelser av kriminelle. Det blir blant annet brukt en sivil tilnærming, og pågripelsene utføres av mannskaper som er vandt til å håndtere f.eks. situasjoner med pågripelser av barn og andre personer i en sårbar situasjon.

Påtale

NTL PU mener at PU bør tillegges Påtalekompetanse. Lovbrudd som oppdages av PU bør kunne strafferettslig følges av PU, det vil kunne ha både forebyggende og styrkende effekt, særlig på saker hvor det er kombinasjon brudd på straffelov og utlendingslov. Vi ser at politidistriktene ikke har tilstrekkelig kapasitet til å følge opp saker, særlig falsk forklaring, falsk identitet, som PU avdekker og anmelder, disse blir henlagt, noe som er lite hensiktsmessig, da flere hjemlede lovbrudd og på sikt vil kunne føre til varig utvisning og innreiseforbud for personer som utfører tung kriminalitet i Norge og Europa.

11.2. 5 / 11.3.4. Drift av Politiets utlendingsinternat på Trandum

Utvalgets forslag om å overføre Politiets utlendingsinternat til Kriminalomsorgen er oppsiktsvekkende, men ingen overraskelse. En merker seg at forslaget er bygget på antagelser som etter vår mening er feilaktige. Allerede i 2013 meddelte POD sin usikkerhet i forbindelse med politiets driftsansvar for Trandum.

Trandums rolle endret seg betydelig etter 2010, ved at det ble gjennomført en sikkerhets- og sårbarhetsanalyse av representant fra Kriminalomsorgen. Analysen medførte en betydelig sikkerhetsoppgradering, og PU har sett nytten av dra inn kompetanse fra Kriminalomsorgens Utdanningssenter(KRUS) ved å kjøpe kurspakker for alle ansatte. Men siden selve innholdet av tjenestene mellom Trandum og ordinære fengsel er svært forskjellige og bygger på to vidt forskjellige hovedoppgaver/formål, var- og er fokus på opplæringspakken fra kriminalomsorgen basert på statisk/dynamisk sikring og mellommenneskelig samhandling.

Det er to forskjellige regelverk som regulerer Politiets utlendingsinternat som forholder seg til Internatforskrift og utlendingslovens § 107, jamført §106, mot drift av norske fengsler som

forholder seg til straffegjennomføringsloven. Det er da også to vidt forskjellige innsattgrupper som plasseres på Trandum og ordinære fengsler.

Kriminalomsorgens hovedoppgave er å rehabilitere innsatte for å bryte med kriminell livsførsel, og legge til rette for at lovbrøttere kan gjøre en egeninnsats for å endre sitt kriminelle handlingsmønster. Videre gjennomføres varetektsfengsling og straffereaksjoner som er betryggende for samfunnet og igjen motvirker straffbare handlinger. Dette er en uaktuell problemstilling for de internerte under deres opphold på Trandum, da disse ikke skal tilbake til det norske samfunnet.

Politiets utlendingsenhet (PU) er et nasjonalt særorgan med ansvar for å registrere asylsøkere som kommer til Norge, etterforske og fastsette identitet, uttransporterte personer uten lovlig opphold og drifte Politiets utlendingsinternat på Trandum. I tillegg er PU politiets kompetansesenter for utlendingsforvaltningen.

Trandum involveres i en stor del av PUs daglige oppfølging og arbeide:

- Saksbehandling og samtaler med den enkelt innsatte (og visitasjon av verdier/bagasje) med siktemål om å fremskaffe rett ID på vedkommende som sitter på ukjent ID. Det er mange eksempler på at betydelig innsats fra Trandum har bidratt til ID-avklaring og resultert i retur.
- Signalering gjennom foto/fingeravtrykk av internerte i forkant av uttransporter.
- Omfattende arbeid med bagasjeavklaring i forkant av uttransport for at utlendingen skal kunne medbringe sine eiendeler, dette er ofte en betingelse for at returen skal lykkes, samt er kostnadseffektivt da det kan føre til at utlendingen kan returnere til planlagt tid.
- Daglige motivasjonssamtaler med internerte for å avklare og motivere til reisevillighet. Dette er også kostnadsbesparende. Det er stor forskjell på å reise alene fremfor å bli ledsaget av minimum 2 tjenestemenn.
- Nært og tett daglig samarbeid med jurist/saksbehandler opp mot oppfølging av den enkelt internerte. Både vedrørende risikovurdering og avklaring av ID.
- Tett og nært fokus på risiko og trusselvurderinger. Trandum rapporterer også fortløpende om forhold vi blir kjent med som ikke bare omhandler internerte, men forhold av annen karakter som gjør at Trandum også er en bidragsyter til SKI Samfunnssikkerhet, Kriminalitetsbekjempelse og ID avklaring)
- Saksbehandling for øvrig.
- Fremstillinger hos lege/tannlege/sykehus/ambassade/konsulater osv.
- Fremstillinger i tingretten (Oslo)
- Fremstillinger i egen videorett på Trandum.
- Operative trening av ansatte med politiutdannede instruktører. Dette medfører langt mindre involvering av ekstern bistand ved skarpe hendelser.
- Ansatte på Trandum har politimyndighet begrenset for utøvelse av sine oppgaver.
- Trandum har som resten av PU målsetning om kortest og tryggest mulig opphold på Trandum.

Det er derfor viktig å presisere at påstanden om at:

"driften av Trandum ligger nærmere Kriminalomsorgens kjernevirksomhet enn politiets" bygger på en misforstått sannhet. De ovennevnte kulepunkter er politioppgaver og ikke oppgaver som ligger til Kriminalomsorgen.

N'TL PU stiller seg også tvilende over at det vises til at det vil åpnes for "*spesialiseringsgevinster*" dersom kriminalomsorgen tar over driften av Trandum. En kan etter beste evne ikke se hva de gevinster skulle være. Basert på erfaringer fra Transportprosjektet i Kriminalomsorgen, ser man nettopp det at spesialiseringsevinestene blir spist opp og går ut over normal effektivitet.

Driften av internatet er i dag hjemlet i utlendingslovens § 107, fengselsdrift er hjemlet i straffegjennomføringsloven. N'TL PU mener det er behov for *et etisk skille* i forhold til plassering av straffedømte innsatte, og internerte som er fengslet i medhold av utlendingsloven på samme anstalt. Ut i fra Kriminalomsorgens beleggskrav er det utenkelig å drifte utlendingsinternatet med ledige plasser. Vil Kriminalomsorgen i tilstrekkelig grad kunne skille straff og forvaltning? Eller måtte plassere gjerningsperson og offer på samme avdeling? N'TL PU minner om at Norge allerede i dag kritiseres vedrørende omfanget av varetektsbruken. Det er naturlig å tenke at dagens internerte ved Trandum vil bli en del av denne statistikken.

Utlendingsloven gir hjemmelsgrunnlag til kontrolltiltak for å avklare identitet, mens utlendingen oppholder seg på internatet. Det stilles spørsmål om hvorvidt de samme mulighetene vil være tilgjengelig hvis Kriminalomsorgen overtar. Dette er en vesentlig del av det krevende ID arbeidet som PU utfører. Politiets arbeid på Utlendingsinternatet er ikke bare begrenset til å sikre internering, men har likefullt også uttransport av den innsatte som formål. Likeledes mener N'TL PU at taushetsplikten ilagt de ansatte av to ulike etater og hjemmelsgrunnlag blir et hinder for effektiv samhandling mellom Politiet og Kriminalomsorgen. Dette er i dag en ikke-eksisterende problemstilling, da ansatte i PU er underlagt samme taushetsbestemmelser som politietaten for øvrig.

Politiets utlendingsinternat arbeider i disse dager med å bygge en egen familieenhet som i ennå større grad vil ivareta barnefamiliene og deres sårbare situasjon i forbindelse med retur.

Til en hver tid sitter det reisende som av forskjellige årsaker blir stoppet på Oslo lufthavn, og som ikke gis tilgang til riket. (Eksempelvis «turister» som ikke kan redegjøre godt nok egne midler til å dekke opphold) Det ville vært oppsiktsvekkende dersom disse skulle plasseres under Kriminalomsorgen.

Utlendingsinternatet er fleksibelt i sine rutiner, noe som er til gagn for politiet og særlig i forbindelse med innsettelse og utsendelser. Fengsler opererer med «åpningstider», noe som kan utfordre logistikken rundt uttransportering. En normal hverdag på Trandum kan lett beskrives som alt fra 5 til 30 innsettelse på et døgn, - og tilsvarende antall utreiser. Trandum er døgnåpent og så lenge det er plasser ledig tar en i mot nyinnsettelse. Pågrepelser skjer hele døgnet, og behov for plass prioriteres omgående. I tillegg er oppholdstiden på Trandum meget varierende. Det kan være alt fra en overnatting, til måneder i saker hvor PU arbeider aktivt med ID-fastsettelse og returavtaler.

Utlendingsinternatet er i tillegg selvdrevent, det vil si de ansatte selv (PU) ikke bare sikrer interneringen, men også fremstiller utlendingene til og fra rettsmøter, fremstillinger på ambassader og konsulater, helse mm. Vil man måtte bruke politikraft til å transportere utlendingene til og fra retten, ambassadene eller sykehusene, eller vil man måtte tilsette enda flere i Kriminalomsorgens Transporttjeneste (KTT).

Kriminalomsorgen og Politiets Utlendingsenhet eier og anvender etatsinterne dataverktøy. Tilgang til og bruk av Politiets interne datasystemer og registre kan ikke gis til Kriminalomsorgen i all den tid de ikke er underlagt Politiet. Dette vil medføre kvalitetsforringelse av saksbehandlingen i asyl- og utlendingsforvaltningen som Trandum er en del av.

NTL PU påpeker også problematikken med at kriminalomsorgen i dag ikke kjenner forhistorien til mange av utlendingene de har ved Norske fengsler, og at de ikke kan kartlegge bakgrunnen deres. Dette støttes av fagforeninger i Kriminalomsorgen.

Det er per i dag over 200 stillinger på Trandum. Disse er sivile med begrenset politimyndighet med funksjon som transportledsager på Utlendingsinternatet Trandum. Dette utgjør over en tredjedel av PU's totale uttransportpool. Utvalgets påstand om frigjøring av politiressurser ved overføring av Utlendingsinternatet Trandum til Kriminalomsorgen er i beste fall en stor misforståelse.

PU bruker betydelige beløp på tolkeutgifter i forbindelse med underretting av vedtak. Det stilles spørsmålstegn til hvorvidt det benyttes tolk i den samme graden i Kriminalomsorgen. Flere tillitsvalgte i Norsk fengsels- og friomsorgsforbund (NFF) tar i disse dager til orde for at det ikke brukes penger nok til tolketjeneste i kriminalomsorgen, og dette har vedvart i en årrekke. Dette bekrefter vår bekymring.

Avslutningsvis kan nevnes at siden utlendingsinternatet på Trandum er en del av PU er man derfor også fleksible i forhold til ressurssetting av mannskaper i organisasjonen. Ved høye asylankomster, kan andre avdelinger i PU disponere mannskaper til Trandum og motsatt kan personell avgis fra Trandum. Flyktningkrisen 2015 er et godt eksempel på slik fleksibilitet og behovet for akutt ressursoptimalisering. Denne muligheten blir borte ved overføring til Kriminalomsorgen. Dette gjør politiet mer sårbare ved store ankomster eller andre uforutsigbare hendelser.

POD

Å legge strategisk ledelse på direktoratsnivå, er ikke god etterfølgelse av hovedregelen for fordeling av beslutningsmyndighet og ansvar for oppgaver og saksbehandling i norsk offentlig forvaltning, som skal skje på lavest mulig effektive nivå. De øvrige funksjoner i PU, slik som ledelse, administrasjon og avdeling for strategi og utvikling er tiltenkt overført POD. Dagens regjering har blitt sterkt kritisert for et for topptungt og oppskalert POD. En ytterlig tilførsel av 100 stillinger til POD vil ikke dempe på denne kritikken. Hovedbegrunnelsen for å ikke overføre PU sin strategiske ledelse til POD, ligger i behovet for geografisk og faglig nærhet til de utøvende ledd i utlendingsforvaltningen.