

Høring – forslag til endringer i utlendingsloven mv. – overføring av driftsansvaret for utlendingsinternatet fra politiet til kriminalomsorgen

Juristforbundet organiserer over 24.000 jurister, advokater og juridiske studenter. Vårt innspill tar utgangspunkt i rettssikkerhet, menneskerettigheter, forsvarlig saksbehandling og behovet for tilstrekkelig juridisk kompetanse i offentlig myndighetsutøvelse.

Overordnet syn

Juristforbundet støtter overføringen av utlendingsinternatet fra politiet til kriminalomsorgen. Dette er i tråd med CPTs (Europarådets Torturkomité) anbefaling. Vi ser det også som positivt at departementet foreslår å løfte flere av de sentrale hjemlene og begrensningene for internering av utlendinger inn i loven. Samtidig vil vi understreke at klarere hjemler ikke i seg selv er tilstrekkelig. Lovfesting av inngrep må ikke innebære en legitimering av praksis som over tid har vært kritisert av kontroll- og tilsynsorganer. Det må fortsatt vurderes om hvert enkelt inngrep er nødvendig, forholdsmessig og egnet, og om mindre inngripende tiltak kan ivareta formålet.

Dette er særlig viktig fordi driftsansvaret foreslås overført til kriminalomsorgen. Kriminalomsorgen har betydelig erfaring med drift av institusjoner der personer er frihetsberøvet. Samtidig er internering etter utlendingsloven prinsipielt og praktisk noe annet enn varetekt og straffegjennomføring, noe departementet selv fremhever i høringsnotatet.

Utlendingsinternatet må ikke bli et fengsel

Juristforbundet mener det er avgjørende at overføringen til kriminalomsorgen ikke fører til at utlendingsinternatet får et sterkere fengselspreg. Formålet med oppholdet er å legge til rette for retur og identitetsavklaring. Dette må ha betydning for vurderingen av alle inngripende tiltak under oppholdet. Og selv om frihetsberøvelse etter utlendingsloven skjer utenfor det straffeprosessuelle sporet, må det likevel stilles strenge krav til lovhjemmel, menneskerettslig forankring og effektiv prøving. Juristforbundet støtter derfor at reguleringen fortsatt skal ligge i utlendingsloven med forskrifter, og ikke i straffegjennomføringsloven.

Videre mener vi at formålet med utlendingsinternatet bør lovfestes. Etter vårt syn bør formålsbestemmelsen ikke bare vise til retur og identitetsavklaring, men også tydeliggjøre at opphold på utlendingsinternat ikke er straffegjennomføring, og at restriksjoner under oppholdet ikke kan gå lenger enn det som er nødvendig og forholdsmessig ut fra interneringens formål.

Inngrep må bygge på reell nødvendighets- og forholdsmessighetsvurdering

Vi har forståelse for at drift av et lukket utlendingsinternat kan kreve kontrolltiltak og enkelte restriksjoner. Det er samtidig avgjørende at slike tiltak ikke begrunnes i generelle og rutinemessige sikkerhetsbetraktninger uten tilstrekkelig individuell vurdering. Departementet viser selv til at inngrep i privatlivet etter EMK artikkel 8 må ha hjemmel i lov, forfølge et legitimt formål og være nødvendig i et demokratisk samfunn. Kravet til forholdsmessighet innebærer at inngrepet må være proporsjonalt med formålet, og at det ikke er tilstrekkelig at inngrepet er ønskelig eller nyttig.

Vi mener at loven i større grad bør synliggjøre at kriminalomsorgen må vurdere om mindre inngripende tiltak kan ivareta samme formål. Jo mer inngripende tiltaket er, desto sterkere bør kravet til individuell vurdering være. For tiltak som innlåsing, fratakelse av kommunikasjonsmidler, utelukkelse fra fellesskap og bruk av sikkerhetscelle bør det ikke være tilstrekkelig å vise til generelle forhold ved internatet. Det bør videre fremgå tydeligere av loven at kriminalomsorgen må vurdere den enkelte utlendingens situasjon, inkludert den samlede inngrepsbyrden ved internering. Dette gjelder særlig ved lengre opphold, der flere kontroll- og sikkerhetstiltak anvendes samtidig.

Innlåsing om natten og utelukkelse fra fellesskap

Juristforbundet anerkjenner at drift av en lukket institusjon kan kreve tiltak for å beskytte både internerte og ansatte. Samtidig er innlåsing på eget rom et selvstendig inngrep i den enkeltes rettigheter. Departementet viser selv til at innlåsing innebærer et inngrep i retten til privatliv etter EMK artikkel 8. Dagens innlåsningspraksis har vært kritisert av Tilsynsrådet, Sivilombudet og CPT. I høringen er det blant annet vist til synspunkter om at lav bemanning ikke kan legitimere sikkerhetstiltak, og at det er behov for individuelle og konkrete vurderinger for å ivareta rettssikkerheten.

Juristforbundet mener at generell innlåsing om natten ikke bør etableres som normalordning. Dersom innlåsing skal kunne benyttes, må tiltaket bygge på en konkret vurdering av nødvendighet, sikkerhetsrisiko og forholdsmessighet. Ressurs- eller bemanningshensyn kan ikke i seg selv begrunne inngrep i den enkeltes rett til privatliv og bevegelsesfrihet. Heller ikke utelukkelse fra fellesskap skal kunne begrunnes i bemanning, bygningsmessige forhold eller generelle ressursutfordringer. Vi mener at langvarige utelukkelse må underlegges særskilt streng kontroll, inkludert helsefaglig oppfølging.

Tilgang til kommunikasjon, mobiltelefon og internett

Forslaget gir kriminalomsorgen adgang til å frata utlendinger elektroniske kommunikasjonsmidler med kamerafunksjon og andre gjenstander når det er nødvendig av hensyn til sikkerhet eller for å unngå krenkelse av noens personvern. Tilsynsorganer har kritisert denne praksisen som mangelfullt begrunnet. Adgangen til å

kommunisere fritt med andre mennesker er en del av retten til privatliv etter EMK artikkel 8 og retten til å motta og meddele opplysninger etter EMK artikkel 10.

Vi er enig i at det kan være legitime sikkerhets- og personvern hensyn knyttet til bruk av mobiltelefon og kamera i en lukket institusjon. Samtidig er tilgang til kommunikasjon med omverdenen grunnleggende viktig for personer som er frihetsberøvet. Dette gjelder særlig kontakt med familie, advokat, offentlige myndigheter og annet støtteapparat.

Juristforbundet mener at loven bør stille tydeligere krav til kompenserende tiltak dersom private kommunikasjonsmidler fratras. Tilgang til telefon, internett og skriftlig kommunikasjon bør være reell, praktisk tilgjengelig og tilpasset den enkeltes språk, situasjon og behov. For personer som oppholder seg over tid på internatet, bør det vurderes om tilgang til internett og egnede kommunikasjonsmidler bør rettighetsfestes tydeligere.

Barn og særlig sårbare grupper

Juristforbundet har i tidligere høringsinnspill understreket at asylbarn først og fremst er barn, og at enslige mindreårige asylsøkere må sikres samme rettsvern og oppfølging som andre barn. Vi har videre pekt på at ungdom over 15 år i for stor grad behandles som voksne asylsøkere. Denne linjen bør også ligge til grunn i vurderingen av regelverket for utlendingsinternatet.

Det er positivt at departementet foreslår at barn ikke skal omfattes av generell innlåsing om natten, og at det foreslås særregler om bruk av sikkerhetscelle overfor personer under 18 år. Samtidig bør regelverket sikre at barn ikke underlegges fengselslignende kontrollregimer gjennom andre tiltak, for eksempel utelukkelse fra fellesskap, begrensninger i kommunikasjon eller andre maktmidler.

Vi mener det bør stilles særskilte krav til begrunnelse, dokumentasjon og barnefaglig kompetanse i alle saker som gjelder barn. Det bør også fremgå tydelig hvordan barnets beste skal vurderes opp mot sikkerhetshensyn, og hvem som har ansvar for å sikre at vurderingen er forsvarlig.

Saksbehandling, enkeltvedtak og klageadgang

Juristforbundet støtter at enkelte beslutninger etter 72 timer skal følge reglene om enkeltvedtak. Det er særlig viktig ved tiltak som innlåsing og fortsatt fratakelse av kommunikasjonsmidler. Samtidig bør departementet vurdere om flere beslutninger bør behandles som enkeltvedtak allerede fra første tidspunkt. For den som rammes, kan også kortvarige inngrep være svært belastende, særlig dersom vedkommende er sårbar, har helseutfordringer, har barn, ikke forstår språket eller mangler praktisk tilgang til advokat eller annen bistand.

Juristforbundet mener at regelverket bør sikre tydelige krav til skriftlig begrunnelse, informasjon på et språk den internerte forstår, dokumentasjon av forholdsmessighetsvurderingen og effektiv klageadgang. Informasjon om rettigheter, klagemuligheter og tilgang til advokat må gis på et språk den internerte forstår, med praktisk tilrettelegging for tolk og kontaktmuligheter, slik at klageadgang og rettslig prøving blir reell. Tilgang til advokat er ikke bare en formell rettighet, men en forutsetning for at klageadgang og rettslig prøving skal være reell.

Det bør også fremgå klart hvem som er klageinstans, hvilke frister som gjelder, og hvordan klageadgangen skal gjøres reell for personer som er frihetsberøvet. For tiltak som samlet sett innebærer betydelige begrensninger i bevegelsesfrihet og privatliv, bør det vurderes om det skal sikres særskilte ordninger for rask domstolskontroll, i tråd med kravene etter EMK artikkel 5 nr. 4 og artikkel 13.

Personvern og informasjonsutveksling

Høringsnotatet foreslår regler om behandling av personopplysninger og utveksling av opplysninger mellom kriminalomsorgen og politiet. Dette er nødvendig dersom ansvarsdelingen skal fungere. Samtidig gjelder det opplysninger om personer i en svært sårbar situasjon.

Juristforbundet mener det bør stilles tydelige krav til formålsavgrensning, tilgangsstyring, dataminimering, lagringstid, sletting og notoritet. Det må være klart hvilke opplysninger kriminalomsorgen kan behandle som ledd i driften av internatet, hvilke opplysninger politiet trenger til retur og identitetsavklaring, og hvilke opplysninger som ikke skal deles. Dette er særlig viktig for helseopplysninger, opplysninger om barn og familie, sikkerhetsvurderinger og opplysninger som kan få betydning for den enkeltes utlendingssak.

Tilsyn og uavhengig kontroll

Juristforbundet mener at overføringen til kriminalomsorgen gjør det særlig viktig å sikre tydelig og uavhengig tilsyn med utlendingssinternatet. Når ansvaret flyttes fra politiet til kriminalomsorgen, må det ikke oppstå uklarhet om hvem som har ansvar for rettighetsoppfyllelse, inngrep, avvik, klagebehandling og oppfølging av tilsynsrapporter. Juristforbundet ber departementet sikre at Tilsynsrådet for tvangsreturer og utlendingssinternatet har et tydelig mandat, tilstrekkelig tilgang til informasjon og reell mulighet til å føre kontroll med praksis etter overføringen.

Juridisk kompetanse i kriminalomsorgen

Juristforbundet merker seg at departementet legger til grunn at de foreslåtte regelverksendringene vil kreve mer juridiske ressurser, og at Kriminalomsorgsdirektoratet foreløpig har anslått et behov for 2–3 stillinger som følge av dette. Etter vårt syn viser dette at overføringen ikke bare er en organisatorisk flytting

av driftsansvar. Kriminalomsorgen får ansvar for et rettssikkerhetskritisk område med omfattende menneskerettslige, utlendingsrettslige, forvaltningsrettslige og personvernrettslige problemstillinger. Juristforbundet har tidligere pekt på behovet for å evaluere juristdekningen i kriminalomsorgen, nettopp fordi etaten håndterer stadig mer komplekse rettslige vurderinger knyttet til menneskerettigheter, barnets beste, saksbehandling, klager og internkontroll.

Vi mener derfor at behovet for juridisk kompetanse må behandles som en nødvendig forutsetning for en rettssikker gjennomføring av reformen, ikke som en marginal administrativ merkostnad. Det må sikres tilstrekkelige juristressurser både ved internatet, på regionalt nivå og i Kriminalomsorgsdirektoratet. Dette er nødvendig for å sikre kvalitet i saksbehandlingen, lik praksis, forsvarlige individuelle vurderinger, god internkontroll og effektiv oppfølging av klager og tilsyn.

Juristforbundet ber departementet konkretisere hvordan behovet for juridisk kapasitet skal dekkes, og hvordan det skal sikres at kriminalomsorgen har nødvendig kompetanse på plass fra overføringstidspunktet.

Oppsummering

Juristforbundet støtter intensjonen om et klarere regelverk for utlendingsinternatet. Vi mener samtidig at lovforslaget må vurderes strengt i lys av at internering etter utlendingsloven er frihetsberøvelse utenfor straffesporet.

Juristforbundet ber særlig om at departementet:

- presiserer at utlendingsinternatet ikke er et fengsel, og at overføringen til kriminalomsorgen ikke skal innebære en straffegjennomføringslogikk,
- lovfester formålet med utlendingsinternatet på en måte som tydelig avgrenser mot straffegjennomføring,
- styrker kravene til nødvendighet, forholdsmessighet, individuell vurdering og dokumentasjon ved inngrep,
- vurderer strengere begrensninger for generell innlåsing og rutinemessig fratakelse av kommunikasjonsmidler,
- sikrer reell tilgang til kommunikasjon, advokat, klage og rettslig prøving,
- innfører tydeligere krav til vurdering av barnets beste og særskilte garantier for barn og sårbare grupper,
- presiserer reglene om personvern og informasjonsutveksling mellom politiet og kriminalomsorgen,
- og sikrer tilstrekkelig juridisk kompetanse i kriminalomsorgen.

Juristforbundet mener at overføringen av driftsansvaret bare kan gjennomføres på en rettssikker måte dersom lovendringene følges av tilstrekkelige ressurser, kompetanse og kontrollmekanismer.

Med vennlig hilsen

Sverre Bromander, President i Juristforbundet

Benedicte Gram-Knutsen, Visepresident i Juristforbundet