



En gjennomgang av Norges internasjonale forpliktelser,
nasjonal lovgivning og praksis

Internering og fengsling av asylsøkere



Hovedfunn og anbefalinger

NOAS' rapport om internering og fengsling av asylsøkere avdekker flere områder hvor Norge ikke oppfyller sine internasjonale forpliktelser. De 12 viktigste funnene og anbefalingene i rapporten er:

1) Norge bryter flyktningkonvensjonen ved å fengse asylsøkere for irregulær innreise.

Det er ofte nødvendig for mennesker på flukt å reise ved hjelp av smuglere, enten uten dokumenter eller med falskt pass. Statene som vedtok flyktningkonvensjonen i 1951 erkjente disse realitetene. Det ble derfor tatt inn i konvensjonen at flyktninger ikke kan straffes for ulovlig innreise og opphold.

I Norge i dag straffes ofte asylsøkere med bøter eller fengsel for irregulær innreise. Denne praksisen er i strid med flyktningkonvensjonens artikkel 31 (1) som gjør det straffritt for asylsøkere å reise inn i landet på irregulære måter, hvis nærmere bestemte vilkår er oppfylt. Det er to hovedgrunner til dagens praksis. For det første kjenner ikke norske myndigheter til den internasjonale forpliktelsen i tilstrekkelig grad. For det andre er riksadvokatens retningslinjer og påtalepraksis ikke i overensstemmelse med bindende folkerettslige regler for traktatoppfølging. Asylsøkeres rettssikkerhet blir derfor ikke ivaretatt.

NOAS anbefaler

Norge må innføre en lovbestemmelse om at asylsøkere ikke skal straffes for irregulær innreise. Regelen bør tas inn i utlendingsloven og straffeloven.

2) Norge mangler tilgjengelig statistikk over bruk av alternativer til fengsling.

Utlendingsloven inneholder to alternativer til fengsling: Meldeplikt og bestemt oppholdssted. Statistikk over bruken av fengslingsalternativer er ikke fullstendig og tilgjengelig, og det er derfor et åpent spørsmål om alternativene benyttes i tråd med lovgivers intensjon.

NOAS anbefaler

Fullstendig statistikk over bruken av alternativer til fengsling må offentliggjøres.

Det bør gjøres en studie av i hvilken grad domstolene faktisk vurderer om internering er et proporsjonalt tiltak.

En arbeidsgruppe med deltagere fra myndigheter og sivilt samfunn må utforske ytterligere alternativer til fengsling og internering.

3) Norge mangler oversikt over hvor ofte utlendinger settes i ordinære fengsler, i stedet for på Trandum, ved fengsling etter utlendingsloven.

Irregulære immigranter som interneres for brudd på utlendingsloven blir normalt plassert på utlendingsinternatet Trandum. I unntakstilfeller kan de også plasseres i ordinære fengsler. Loven er ikke helt klar på når slike unntak er tillatt, og den faktiske praksisen er ukjent på grunn av manglende statistikk.

NOAS anbefaler

Reglene for når personer som fengsles etter utlendingsloven kan plasseres i ordinære fengsler, må klargjøres. Statistikk må offentliggjøres.

4) Asylsøkere som interneres får ikke informasjon om asylprosedyren.

Asylsøkere som blir internert på Trandum må selv oppsøke relevant informasjon om asylprosedyren. Det finnes ikke slik informasjon på internatet.

NOAS anbefaler

Brosjyren som deles ut på internatet må inneholde grunnleggende informasjon om asylprosedyren.

5) Preventiv fengsling av utlendinger innebærer en klar forskjellsbehandling.

Utlendinger uten oppholdstillatelse kan bli internert i en rekke situasjoner, blant annet for å forhindre framtidig kriminalitet. Å fengsle eller internere en norsk statsborger på samme grunnlag er ikke tillatt. Adgangen til å fengsle utlendinger preventivt innebærer at det brukes ulike standarder for personer med ulik oppholdsstatus i Norge. Regelen er og i strid med anbefalingene fra EUs Fundamental Rights Agency.

NOAS anbefaler

Utlendingslovens bestemmelse om preventiv fengsling må oppheves.

6) Vilkårene for internering av utlendinger er uklare og subjektive.

Utlendinger kan interneres når det er konkrete holdepunkter for å anta at utlendingen oppgir uriktig identitet eller at utlendingen vil bli i Norge uten tillatelse (såkalt fare for unndragelse). Utlendingsloven presiserer ikke hva «konkrete holdepunkter for å anta» innebærer. At dette i stor grad er overlatt til politiets subjektive evaluering, kan i praksis vanskeliggjøre domstolenes kontroll med grunnlaget for internering.

Utlendingsloven opplister en rekke faktorer som kan vektlegges i vurderingen av om det foreligger fare for unndragelse. Listen er ikke uttømmende, og også generelle erfaringer med unndragelse og andre faktorer kan tillegges vekt.

NOAS anbefaler

Utlendingsloven må angi en uttømmende liste med objektive kriterier for internering. Beviskravet for internering må presiseres.

7) Det er uklart hvilke rettssikkerhetsgarantier som gjelder ved internering av utlendinger.

Ved internering av utlendinger etter utlendingsloven gjelder enkelte bestemmelser i straffeprosessloven «så langt de passer». Det er uklart hvilke av straffeprosesslovens rettssikkerhetsgarantier som gjelder for internering av utlendinger, og i hvilken utstrekning.

NOAS anbefaler

De aktuelle bestemmelsene i straffeprosessloven må revideres slik at reglene blir tilstrekkelig klare og presise.

8) Maksimaltid for internering er for lang.

I Norge er maksimumsgrensen for internering 18 måneder. Denne lengden er tillatt hvis utlendingen «ikke samarbeider om gjennomføring av utsendelsen eller det er forsinkelser med å fremskaffe nødvendige dokumenter fra et annet lands myndigheter». EUs returdirektiv tillater internering opptil 18 måneder, men mange europeiske land, inkludert Belgia, Østerrike, Polen og Slovenia, har en kortere maksgrense.

NOAS anbefaler

Den lengste tillatte interneringsperioden må forkortes.

9) Enkelte utlendinger kan interneres på ubestemt tid.

Maksimaltiden på 18 måneders internering dekker ikke alle saker. I saker hvor utlendingen utgjør en trussel mot grunnleggende nasjonale interesser eller har blitt utvist på grunn av kriminalitet, er det adgang til å internere på ubestemt tid.

NOAS anbefaler

Utlendingsloven må fastsette en maksgrense for internering i alle typer saker.

10) Tolkers kompetanse og tilgjengelighet er ikke sikret.

Når en advokat skal gi informasjon til en pågrepet utlending, benyttes tolk ved behov. Det er imidlertid ikke alltid tolker tilgjengelig. Tolk benyttes også ved rettsmøter hvor fenslingsgrunnlaget skal vurderes. I praksis er det ingen spesielle tiltak som sikrer tolkenes kompetanse i rettsmøtene.

NOAS anbefaler

Det må innføres tiltak som sikrer tolkers kompetanse og tilgjengelighet.

11) Barn kan interneres.

Utlendingsloven tillater internering av barn for utlendingskontrollformål. Barn kan imidlertid bare pågripes når det er «særlig påkrevd» og bare fengsles når det er «tvingende nødvendig». I praksis blir barn normalt ikke internert i mer enn 24 timer. Enslige mindreårige asylsøkere interneres sjelden.

NOAS anbefaler

Internering av enslige mindreårige asylsøkere må forbys.

12) Politiets dobbeltrolle kan svekke de internertes rettssikkerhet.

Politiets utlendingsenhet (PU) er ansvarlige for både å drive utlendingsinternatet Trandum og å gjennomføre tvangsreturer. De er opptatt av å gjennomføre returer på en effektiv måte, og mindre oppmerksomme på å forhindre folkerettsstridige returer. Dette reflekteres i en motvilje mot å etablere et fast samarbeid med sivilsamfunnet, og mot å tilrettelegge for et utvidet rettshjelpstilbud til internerte utlendinger.

NOAS anbefaler

Ulike aktører bør ha ansvaret for å drive utlendingsinternatet Trandum og å gjennomføre tvangsreturer.

Det må legges til rette for at organisasjoner kan være jevnlig til stede ved Trandum, slik praksis er ved utlendingsinternat i mange andre europeiske land.

Internering og fengsling av asylsøkere
En gjennomgang av Norges internasjonale forpliktelser, nasjonal lovgivning og praksis

© NOAS 2014

Norsk Organisasjon for Asylsøkere
www.noas.org
noas@noas.org

Rapporten er utarbeidet av statsviter Marek Linha og juridisk rådgiver André Møkkelgjerd