



# Innst. 389 L

(2015–2016)

## Innstilling til Stortinget fra kommunal- og forvaltningskomiteen

Prop. 91 L (2015–2016)

### **Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om Endringer i utlendingslova (pågrep og fengsel i samband med 48-timarprosedyren)**

Til Stortinget

## **1. Sammendrag**

### **1.1 Innleiing**

Justis- og beredskapsdepartementet foreslår i proposisjonen endringer i lov 15. mai 2008 nr. 35 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingslova).

Departementet foreslår å innføre eit nytt grunnlag for pågrep og fengsel i utlendingslova § 106. Forslaget inneber at det vil vere høve til å vurdere pågrep og eventuelt fengsel av ein utlending som har levert ein asylsøknad som presumptivt er openbert grunnlaus og difor vert handsama i særskilt hurtigprosedyre (48-timarprosedyren).

Departementet foreslår ei i hovudsak tilsvarende endring i utlendingslova § 105, slik at ein også vil kunne vurdere pålegg om meldeplikt eller bestemt opphaldsstad overfor personar i 48-timarprosedyren.

Vidare foreslår departementet ei endring i utlendingslova § 106 a første ledd. Her er det lista opp moment det skal leggast vekt på i vurderinga av om det er fare for at ein utlending vil unndra seg effektivering av eit negativt vedtak, noko som er eit sjølvstendig fengslingsgrunnlag etter § 106 første ledd bokstav b. Departementet foreslår at det faktum at utlendingen har fått ein søknad om opphaldsløyve avslått som openbert grunnlaus, skal vere eitt av desse momenta.

I proposisjonen skisserer også departementet særskilte rutinar og reglar om rettshjelp for dei aktuelle sakene.

Forslaget til lovendringar har vore på høyring.

## **1.2 Gjeldande rett**

### **1.2.1 Pågrep og fengsel på utlendingsrettsleg grunnlag**

Pågrep og fengsel på utlendingsrettsleg grunnlag er regulert i utlendingslova kapittel 12. Dei nærare grunnlaga er lista opp i § 106 (i tillegg opnar § 130 andre ledd for fengsel av utlending som utgjer ein trugsel mot grunnleggande nasjonale interesser, på nærare vilkår).

Sjå proposisjonens pkt. 2.1 for nærare omtale av grunnlaga og øvrige vilkår.

### **1.2.2 Pålegg om meldeplikt eller bestemt opphaldsstad**

Etter utlendingslova § 105 første ledd kan ein utlending påleggast meldeplikt eller bestemt opphaldsstad i tilfelle listet i føresegnene (i tillegg opnar § 130 første ledd for pålegg om meldeplikt eller bestemt opphaldsstad overfor utlending som utgjer ein trugsel mot grunnleggande nasjonale interesser, på nærare vilkår).

Sjå proposisjonen pkt. 2.2 for nærare omtale av grunnlaga og øvrige vilkår.

### **1.2.3 48-timarprosedyren**

I korthet inneber 48-timarprosedyren at personar frå land UDI etter gjeldande rutinar i utgangspunktet legg til grunn etterlever dei internasjonale menneskerettane på eit akseptabelt nivå, får søknaden hurtighandsama. Desse søkjarane vil normalt ikkje fylle vilkåra for vern etter utlendingslova § 28. Søknader

vert tekne ut av prosedyren dersom dei syner seg å ha ein substans som tilseier det. I saker som vert handsama etter 48-timarprosedyren, skal UDI treffe vedtak og ta stilling til eventuell oppmoding om utsett iverksetting innan 48 timar etter at søknaden vart registrert.

Dei nærare retningslinjene for 48-timarprosedyren følgjer av UDI sitt rundskriv RS 2011-030.

Sjå pkt. 2.3 i proposisjonen for nærmare omtale.

I 2015 fekk 537 asylsøkjjarar sakene sine handsama etter 48-timarprosedyren (ytterlegare om lag 130 søknader vart registrerte i prosedyren, men trekte før vedtak). Dei fleste kom frå Albania (273), Kosovo (88), Bosnia-Hercegovina (40), Serbia (36) og Makedonia (35). Om lag 440 av desse vart uttransportert i 2015 eller tidleg i 2016. Talet på forsvinningar i 2015 var 90, om lag 17 pst. av alle 48-timarsakene.

Av asylsøkjjarane med 48-timarsak i 2015, er om lag 90 personar ikkje uttransportert. Av dei som ikkje er uttransportert, er over 90 pst. registrert som forsvunne eller utan kjend adresse. Av dei 674 som vart uttransportert i perioden 2013 t.o.m. 2014, var 3 pst. registrert som straffedømte i Noreg. Somme nasjonalitetar var sterkt overrepresenterte i denne statistikken.

### 1.2.4 Rettleiing og rettshjelp

Utlendingslova § 92 (rettshjelp) andre ledd første punktum slår fast at «[e]n utlending som søker oppholdstillatelse etter § 28, eller påberoper seg vernet mot utsendelse etter § 73, har rett til fritt rettsråd uten behovsprøving ved negativt vedtak fattet av Utlendingsdirektoratet.» Omfanget av fritt rettsråd er regulert i forskrift 12. desember 2012 nr. 1442 om salær fra det offentlige til advokater m.fl. etter faste satser (stykkprissatser) ved fri rettshjelp og i straffesaker (stykkprisforskrifta).

I dei fleste 48-timarsakene gjennomfører politiet ordinær registrering av asylsøkjaren, før UDI utfører asylintervju. I somme saker vert intervjuet i UDI erstatta av såkalla utvida registrering hjå politiet. Rettleiing og advokatbistand når politiet gjennomfører utvida registrering, er nærare omtalt i rundskriv 2010-081 om «bruk av ankomstregistreringsskjema ved søknad om beskyttelse» punkt 5.4.4.

UDI har også gjeve eit særskilt rundskriv (RS 2015-006) om utvida registrering ved søknad om vern på grunn av sosioøkonomiske forhold og arbeidsløyse.

Sjå proposisjonen i proposisjonen pkt. 3.4 for nærare omtale.

## 1.3 Internasjonal rett og rettstilstanden i andre land

### 1.3.1 Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK)

EMK har regler som set skrankar for pågriping og fengsling. Den sentrale regelen i utlendingsrettsleg samanheng er EMK artikkel 5 nr. 1 bokstav f, som lyder:

«Enhver har rett til personlig frihet og sikkerhet. Ingen må bli berøvet sin frihet unntatt i følgende tilfeller og i samsvar med en framgangsmåte foreskrevet ved lov:

(...)

f. lovlig pågripelse eller fengsling av en person for å hindre at han kommer inn i landet uten tillatelse, eller av en person som det treffes tiltak mot med sikte på utsendelse eller utlevering.»

Framgangsmåten for fengsling må vere «foreskrevet ved lov», dvs. at inngrepet må ha heimel i lov og «ikkje vere vilkårleg». Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD) har gjennom sin rettspraksis utdjupe kva som ligg i dette kravet.

I proposisjonen kapittel 4.1 går departementet gjennom rettspraksis frå EMD.

### 1.3.2 Annan internasjonal rett m.m.

Også andre konvensjonar mv. har reglar og føringar av relevans for fengsling på utlendingsrettsleg grunnlag.

Verdas menneskerettserklæring art. 14; FN's konvensjon om sivile og politiske rettar (SP) art. 9 nr. 1 og SP art. 12 nr. 1; FN's konvensjon om flyktingers stilling – flyktningkonvensjonen; og FN's høgkommissær for flyktingar (UNHCR) sine retningslinjer om bruk av fengsling («Guidelines on the Applicable Criteria and Standards relating to the Detention of Asylum-Seekers and Alternatives to Detention», 2012) – blir omtalt i proposisjonen.

### 1.3.3 EU-rett og andre lands rett

Departementet viser i proposisjonen til at EU sitt returdirektiv (2008/115/EC) har reglar om fengsling for å gjennomføre retur, og at dei såleis ikkje er direkte relevante.

EU sitt mottaksdirektiv (2013/33/EU) er ikkje bindande for Noreg. Departementet nemner likevel at artikkel 8 opnar for fengsling mellom anna for å verifisere identitet og «in order to decide, in the context of a procedure, on the applicant's right to enter the territory».

Etter den danske utlendingslova (udlændingeloven) kan ein utlending bli fengsla mellom anna dersom ein asylsøknad vert eller ventast å bli handsama etter ein hurtigprosedyre for openbert grunnlause

saker (§ 36 første ledd siste setning, jf. hurtigprosedyren etter § 53 b).

Den svenske utlendingslova (utlänningslagen) opnar ikkje for fengsling spesifikt på grunnlag av hurtigprosedyrar, men har reglar for fengsling tidleg i ein søknadsprosedyre.

Den finske utlendingslova (utlänningslagen) har ingen fengslingsreglar som spesifikt gjeld hurtigprosedyrar.

## 1.4 Departementet sine vurderingar

### 1.4.1 Pågriping og fengsling på grunnlag av 48-timarprosedyre

#### 1.4.1.1 FORSLAG OM NY HEIMEL

##### 1.4.1.1.1 Føremål og behov

Departementet foreslår i proposisjonen å opprette ein heimel i utlendingslova § 106 første ledd for pågriping og fengsling av personar som har levert ein presumptivt openbert grunnlaus asylsøknad som vert handsama i 48-timarprosedyre. Det var delte meiningar om forslaget blant høyringsinstansane.

Det vert i proposisjonen vist til at ein slik heimel vil styrke utlendingskontrollen og effektivisere arbeidet med sakshandsaming og eventuell snarleg retur. Heimelen vil bidra til å sikre at utlendingen er tilgjengeleg under 48-timarprosedyren og ikkje forsvinn før søknaden er avgjort, eventuelt i samband med at søknaden vert trekt. Dei aktuelle personane kjem i stor grad frå europeiske land det er mogleg å gjennomføre raske returar til.

I 2015 fekk om lag 540 personar sakene sine handsama i 48-timarprosedyren. Det er svært uheldig at utlendingsstyremaktene må bruke ressursar på relativt mange grunnlause søknader, særleg i ein situasjon der det kjem mange asylsøkjjarar. Departementet meiner det er svært viktig å motverke at utlendingar som openbert ikkje har behov for vern, søker asyl i Noreg. Departementet vil difor leggje til rette for at utlendingsstyremaktene har dei verktøya som trengst for å handheve ein effektiv utlendingskontroll, der målet er rask sakshandsaming og rask retur.

Politiet erfarer også at det blant søkjarane i 48-timarprosedyren finst einskilde personar som misbruker asylsystemet for å drive kriminalitet eller svart arbeid. Sjølv om det er tale om eit mindretal, er dette svært skadeleg for asylinstituttet. Departementet finn det sannsynleg at lovforslaget vil ha ein viss kriminalitetsdemperande verknad.

UNHCR uttaler i sitt høyringsbrev at fengsling for å gjennomføre hurtigprosedyrar er i tråd med føremålet «public order», men at fengsling med føremålet «administrative expediency» ikkje er akseptabelt. Departementet finn dette skiljet uklart og kunstig. Omsynet til effektivitet og rask sakshandtering er openbert eit legitimt og sentralt føremål med hurtig-

prosedyrar, og har klar samanheng med «public order».

Departementet er usamd med dei høyringsinstansane som tek til orde for at det gjeldande regelverket er tilstrekkeleg, som Advokatforeningen og UNHCR. Ein del av dei aktuelle personane vil rett nok kunne bli pågripne også etter dei eksisterande grunnlaga i utlendingslova § 106, men meldeplikt eller bestemt opphaldsstad overfor personar i 48-timarprosedyren vil heller ikkje i tilstrekkeleg grad ivareta kontrollbehovet i alle saker.

#### 1.4.1.1.2 Nærare om lovforslaget

Departementet foreslår i proposisjonen ei særskilt 72-timargrense for pågriping og fengsling i samband med hurtigprosedyre.

Den føreslegne heimelen vil ikkje vere aktuell for saker som gjeld mindreårige, inkludert saker der ein vaksen søkjar har mindreårige barn som også har søkt om asyl.

Personar som får sakene sine handsama i andre hurtigprosedyrar enn 48-timarprosedyra, vil ikkje kunne bli pågripne eller fengsla på dette grunnlaget. Det vil heller ikkje personar som får sakene sine handsama i medhald av Dublin-forordninga. Regelen vil heller ikkje vere aktuell overfor EØS-borgarar, som – sjølv om dei set fram ein asylsøknad – normalt har opphaldsrett i minst tre månader.

I tillegg til at vilkåra for pågriping og fengsling må vere til stades, må politiet vurdere i kva for saker det er føremålsteneleg å nytte den foreslegne heimelen. Blant anna av omsyn til kapasitet og ressursbruk, vil det ikkje vere tenleg å pågripe i alle 48-timarsaker. Departementet legg til grunn at heimelen er særskilt praktisk i saker der det er gode utsikter til snarleg uttransportering, behov for å ha utlendingen tilgjengeleg, fare for at utlendingen vil forsvinne eller haldepunkt for at utlendingen har til intensjon å drive kriminalitet. Politiet sine erfaringar med visse søkjargrupper, til dømes søkjjarar frå eit særskilt land, vil vere sentrale i denne vurderinga.

Departementet understrekar at ein person som har vore pågripen og eventuelt fengsla i medhald av den foreslegne heimelen for hurtigprosedyresaker, også etter utløpet av 72-timarfristen kan haldast fengsla i medhald av dei øvrige grunnlaga i § 106 dersom vilkåra er til stades.

#### 1.4.1.2 SÆRSKILT OM FORHOLDET TIL GRUNNLOVA, INTERNASJONAL RETT M.M.

Det går fram av proposisjonen at departementet finn det klart at lovforslaget ikkje er i strid med Grunnlova § 94 første ledd andre punktum, som slår fast at eit kvart fridomstap «må vere naudsynt og ikkje utgjere eit mishøveleg inngrep». Utlendingslova § 99, som slår fast at tvangsmiddel berre kan

nyttast når det er tilstrekkeleg grunn til det og det ikkje vil vere eit uforholdsmessig inngrep, vil gjelde for pågriping og fengsling i 48-timarsaker som for alle andre saker etter utlendingslova § 106. Departementet viser også til at den foreslegne fengslingsheimelen har ei maksimalgrense på 72 timar og gjer eksplisitt unntak for mindreårige. Føremålet med lovendringa er også i tråd med kva som må reknast som «naudsynt» i Grunnlova sin forstand.

Departementet finn det klart at den foreslegne heimelen også er innanfor rammene av internasjonal rett, jf. framstillinga i kapittel 4. EMD har slått fast at kortvarig fengsling med det føremål å gjennomføre hurtigprosedyrar, ikkje er i strid med retten til fridom etter EMK art. 5, inkludert kravet om «good faith» som er innarbeidd i domstolen sin praksis. Departementet viser særleg til at EMD godtok sju dagar fengsling i «Saadi mot Storbritannia» (og indikerte heller ikkje at dette vil vere ei maksimalgrense). Departementet foreslår ei maksimalgrense på 72 timar for pågriping og fengsling (til saman) på grunnlag av hurtigprosedyre, og meiner dette er trygt innanfor rammene av internasjonal rett.

Departementet er kjent med at britiske styremakter mellombels suspenderte sin hurtigprosedyre, som det var tale om i Saadi-dommen, i juli 2015.

Departementet vil for det første understreke at det er EMD sine fråsegner i Saadi-dommen departementet har lagt vekt på ved utarbeidinga av lovforslaget, ikkje den britiske hurtigprosedyren i seg sjølv. At britiske styremakter har suspendert sin prosedyre er dermed ikkje umiddelbart relevant.

Departementet nemner også at den norske prosedyren skil seg markant frå kva som var omstenda i EMD-saka «I.M. mot Frankrike».

Artikkel 9 i FN's konvensjon om sivile og politiske rettar (SP) slår mellom anna fast at fengsling ikkje skal vere vilkårleg. Kravet er nærare utpensla i praksisen til FN's Menneskerettighetskomité. Komiteen har mellom anna slått fast at fengsling kan bli rekna som vilkårleg «if it is not necessary in all the circumstances of the case, for example to prevent flight or interference with evidence: the element of proportionality becomes relevant in this context» (A mot Australia, sak 5602 1993). Etter departementet si vurdering kan dette ikkje innebere eit strengare nødvendighetskrav enn kva som følgjer av Grunnlova § 94 og utlendingslova § 99.

UNHCR har i sine retningslinjer opna for fengsling i samband med hurtigprosedyrar. UNHCR Stockholm uttaler også i høyringssvaret at slik fengsling er legitimt, så sant vilkåra om mellom anna nødvendighet og forholdsmessigheit vert respektert. UNHCR uttaler i denne samanheng at det er «not clear in the Proposal how the necessity test will be applied in practice and notes in this respect that other

provisions in the Immigration Act require a necessity and proportionality assessment in all cases». Departementet understrekar igjen at kravet om «tilstrekkeleg grunn» og forholdsmessigheit etter § 99 vil gjelde for alle saker også etter den nye fengslingsheimelen.

Departementet meiner at grunnvilkåret i lovforslaget – «utlendingens søknad om beskyttelse antas å være åpenbart grunnløs og skal behandles i løpet av 48 timer» – utan tvil er tydeleg nok til å ivareta krava etter legalitetsprinsippet og lovskravet i mellom anna EMK art. 5 og Grunnlova § 94. Det er klart at vilkåret siktar til 48-timarprosedyren, som er særskilt regulert i UDI sitt rundskriv RS 2011-030. Vilkåret «åpenbart grunnløs» er såleis velkjent i utlendingsretten generelt og i samband med 48-timarprosedyren spesielt.

I Ot.prp. nr. 75 (2006–2007) punkt 17.3.2.4 gav departementet nokre døme på kva slags søknader som vil vere openbert grunnlause, men uttalte at det ut over dette ikkje er hensiktsmessig å definere omgrepet meir eksakt.

Nokre høyringsinstansar meiner lovforslaget kan innebere diskriminering på grunnlag av nasjonalitet. Det går fram av proposisjonen at departementet finn det klart at forslaget ikkje inneber diskriminering. Nasjonalitet er eit openbert sakleg grunnlag for å skilje ut asylsøknader som presumptivt er openbert grunnlause og bør handsamast i hurtigprosedyre, når dette er basert på ei vurdering av tilhøva i det ein-skilde landet. At saka vert handsama i hurtigprosedyre vil i sin tur vere grunnlag for pågriping og fengsling. Dette kan vanskeleg seiast å vere forskjellsbehandling på grunnlag av nasjonalitet i det heile, men vil i så fall vere både sakleg, naudsynt og rimeleg, jf. krava til lovleg forskjellsbehandling etter diskrimineringslova § 7.

Departementet understrekar i proposisjonen avslutningsvis at alle søknader om asyl, også dei som i utgangspunktet er omfatta av hurtigprosedyren, skal bli vurdert konkret og individuelt. Dette gjeld også når søkjaren blir (vurdert) pågripen. Dersom asylsøknaden vert teken ut av hurtigprosedyren fordi han syner seg å ha ein substans som tilseier det, vil det ikkje lenger vere mogleg å halde vedkomande fengsla på dette grunnlaget. At utlendingen på eige initiativ trekk ein søknad som vert handsama i hurtigprosedyre, har derimot ingen konsekvens for fengslinggrunnlaget.

#### 1.4.1.3 SÆRSKILT OM 72-TIMARGRENSA

Departementet foreslår i proposisjonen at pågriping og fengsling på grunnlag av hurtigprosedyre ikkje skal kunne overstige 72 timar. PU tek i sitt høyringssvar til orde for at denne fristen bør utvidast til for eksempel ei veke.

Departementet viser i proposisjonen til at friomsrøving på grunnlag av ein 48-timarprosedyre

ikkje vesentleg bør overskride den tida sjølve prosedyren skal ta. Ei grense på 72 timar gjev politiet eitt døgn ut over sjølve prosedyren til å gjennomføre uttransportering. Departementet meiner dette gjev ein rimeleg regel og balanse mot utlendingen sine interesser.

Departementet vil vidare understreke at politiet uansett vil måtte gå til retten og be om fengsling etter om lag 72 timar, ettersom framstillingsfristen er «snarest mulig, og senest den tredje dagen etter pågripelsen».

Etter departementet sitt syn er det rimeleg at fengsling ut over 72 timar må skje på grunnlag av til dømes manglande samarbeid om identitetsfastsetjing eller unndragingsfare. Forslaget om ei endring i § 106 a vil leggje til rette for at politiet vil få medhald i fengsling når dette er naudsynt pga. unndragingsfare. Etter departementet sitt syn vil den foreslegne heimelen i § 106 og endringa i § 106 a samla sett gje politiet eit godt verktøy i utøvinga av utlendingskontrollen overfor personar i 48-timarprosedyren.

#### 1.4.1.4 SÆRSKILT OM UNNTAK FOR MINDREÅRIGE

Departementet foreslår i proposisjonen å lovfeste at heimelen for pågriping og fengsling i samband med hurtigprosedyre ikkje skal omfatte personar som «er mindreårig eller har mindreårige barn som også har søkt beskyttelse».

Politiets utlendingsenhet (PU) er kritisk til forslaget, og viser for det første til at søknader frå einlege mindreårige aldri vert handsama i 48-timarprosedyren. Når det gjeld mindreårige i følgje med vaksne, meiner PU at det «i visse saker vil kunne være nødvendig å pågripe/fengsle disse familiene».

Etter departementet sitt syn ville det, også utan eit eksplisitt unntak, svært sjeldan vere høve til å pågripe mindreårige på grunn av ein openbert grunnlaus asylsøknad åleine. Departementet viser til at pågriping av mindreårige – i tillegg til å måtte vere naudsynt og forholdsmessig etter utlendingslova § 99 – må vere «særleg påkrevd» etter straffeprosesslova § 174 (jf. utlendingslova § 106 tredje ledd). I lys av dette finn departementet det rimeleg og ryddig å gjere eksplisitt unntak for mindreårige.

Departementet understrekar for ordens skuld at barn og barnefamiliar kan bli pågripne og eventuelt fengsla på andre grunnlag, typisk unndragingsfare, når vilkåra om forholdsmessigheit mv. er til stades.

#### 1.4.1.5 SÆRSKILT OM FRAMSTILLINGSFRIST OG KRAV OM LAUSLATING

##### 1.4.1.5.1 *Forholdet mellom utlendingslova og straffeprosesslova sin framstillingsfrist*

I høyringa tok Bergen tingrett og Den norske dommerforening opp eit generelt spørsmål om forholdet mellom framstillingsfristen i høvesvis utlendingslova og straffeprosesslova. Spørsmålet er om framstillingsfristen i utlendingslova i praksis er den same som i straffeprosesslova.

Den gjeldande framstillingsfristen i utlendingslova § 106 tredje ledd tredde i kraft 1. januar 2015. Ordlyden er den same som i straffeprosesslova § 183 («snarest mulig og senest den tredje dagen etter pågripelsen»).

Straffeprosesslova § 183 må tolkast i lys av mellom anna SP artikkel 9 nr. 3, som gjev den som er fridomsrøva i ei straffesak krav på å bli «promptly» framstilt for retten. FNs menneskerettskomité har gjeve uttrykk for at SP artikkel 9 nr. 3 skal tolkast slik at framstilling for retten som hovudregel må skje innan 48 timar etter pågriping. Unntak frå dette «must remain absolutely exceptional and be justified under the circumstances».

Framstilling etter straffeprosesslova § 183 skal skje «snarest mulig», men regelen opnar for ei meir fleksibel tilnærming enn Menneskerettskomiteen legg opp til. Fråsegner frå FNs menneskerettskomité er ikkje bindande, og kva for vekt dei vil ha ved tolkinga av konvensjonen, vil måtte bli vurdert konkret, jf. Rt. 2015 s. 1 388 avsnitt 151–152.

Departementet finn det ikkje i denne samanheng naudsynt å gå nærare inn på problemstillinga, då det er klart at SP artikkel 9 nr. 3 ikkje legg føringar for kva for framstillingsfrist som gjeld etter utlendingslova.

Etter departementet sitt syn har den gjeldande framstillingsfristen i utlendingslova uansett dei beste grunnar for seg. Framstillingsfristen vart vedteken så seint som i desember 2014. Det går fram av forarbeida at føremålet med å utvide framstillingsfristen var å leggje til rette for meir effektive prosessar for gjennomføring av tvangsreturar, altså eit føremål som spesifikt gjeld utlendingssaker. Vidare er det understreka i forarbeida at sjølv om det vart foreslege ein ordlyd som svarer til den i straffeprosesslova, er det viktige skilnader mellom fridomsrøving på høvesvis utlendingsrettsleg og straffeprosessuelt grunnlag (jf. Prop. 112 L (2013–2014) avsnitt 7.1).

I lys av dette meiner departementet at framstillingsfristen i utlendingslova ikkje bør endrast.

##### 1.4.1.5.2 *Krav om lauslating*

Politiets utlendingsenhet (PU) oppmoda i sitt høyringssvar departementet om å uttale seg om utlendingen sin eventuelle adgang til å krevje lauslating innan utløpet av den tredje dagen etter pågriping. At spørsmålet har blitt brakt inn for retten fleire gongar, taler etter PU sitt syn for at det bør vere regulert i lov.

Dette spørsmålet vil departementet kommentere i ein annan samanheng.

#### **1.4.2 Pålegg om meldeplikt og bestemt opphaldsstad**

Departementet foreslår at politiet i same tilfelle som i den foreslegne fengslingsheimelen i utlendingslova § 106, skal kunne pålegge meldeplikt eller bestemt opphaldsstad etter § 105. Det var delte meininger om forslaget blant høyringsinstansane.

Departementet peikar på at ein heimel er naudsynt for at mindre inngripande verkemiddel enn fridomsrøving skal vere tilgjengelege, jf. kravet i § 106 andre ledd om å vurdere slike tiltak før eventuell pågriping.

Departementet finn det klart at lovforslaget ikkje er i strid med Grunnlova og menneskerettane. Det kan ikkje gjelde strengare vilkår for pålegg om meldeplikt mv. i hurtigproseduresaker enn kva som gjeld for fridomsrøving.

Departementet finn det sannsynleg at ein heimel for pålegg om meldeplikt eller bestemt opphaldsstad i hurtigproseduresaker ikkje vil ha stor praktisk tyding.

Departementet har merkt seg at PU er negative til forslaget i høyringsbrevet om at heimelen ikkje skal omfatte mindreårige og deira foreldre. Departementet har kome til at det ikkje bør gjelde eit unntak for mindreårige og barnefamiljar i § 105, og går difor bort frå forslaget i høyringsbrevet på dette punktet. Departementet viser til at pålegg etter § 105 er vesentleg mindre inngripande enn fridomsrøving. Slike pålegg kan til dømes innebære at ein barnefamilie må bu på eit bestemt mottak, samt meldeplikt, men at dei ikkje er innesperra på mottaket. Departementet understrekar at politiet og domstolane i slike saker må vurdere og leggje vekt på omsynet til barnets beste i tillegg til dei andre vilkåra i §§ 105 og 99 første ledd.

#### **1.4.3 Endring i § 106 a om unndragingsfare**

Departementet foreslår i proposisjonen ei endring i utlendingslova § 106 a, som i første ledd listar opp ei rekkje moment som kan tale for at det ligg føre unndragingsfare. Unndragingsfare er eit sjølvstendig fengslingsgrunnlag, jf. § 106 første ledd bokstav b. Forslaget innebærer at det at «utlendingens søknad om oppholdstillatelse er avslått som åpenbart grunnløs» skal telje som eit slikt moment. Det var delte meininger om forslaget blant høyringsinstansane.

Departementet nemner innleiingsvis at ein openbert grunnlaus asylsøknad indirekte vil kunne innverke på vurderinga av unndragingsfare også i dag. Avslag på ein grunnlaus søknad skal etter gjeldande rett medføre utvising, jf. utlendingslova § 66 andre ledd bokstav b. Det følgjer av § 106 a første ledd bokstav c at eit vedtak om utvising i sin tur vil vere eit moment som taler for unndragingsfare.

Departementet meiner likevel at det er riktig og tenleg å inkludere openbert grunnlaus søknader i momentlista i § 106 a. Som fleire høyringsinstansar peikar på, er det ikkje slik at alle som leverer ein grunnlaus søknad har intensjonar om å unndra seg retur. Dette gjeld imidlertid også for dei andre momenta i § 106 a. Det er difor understreka i første ledd at unndragingsfare «skal vurderes konkret i det enkelte tilfelle» og at det skal finne stad ei totalvurdering der det «blant annet» kan leggjast vekt på dei opplista momenta.

Departementet viser vidare at det går fram av statistikken at relativt mange av dei som får avslag gjennom 48-timarproseduren, vert registrert som forsvunne eller utan registrert adresse.

Departementet finn det klart at lovforslaget vil vere eit nyttig verkemiddel i politiet sitt arbeid. Den foreslegne regelen vil gjere det enklare å få avgjerd frå retten om fengsling også etter utløpet av 72-timarfristen, i dei tilfella dette er naudsynt og forholdsmessig. PU uttalte i sitt høyringssvar at, gitt 72-timarfristen, «vil en endring i § 106 a være av stor betydning for å få effektivt vedtak i disse sakene».

#### **1.4.4 Registrering og rettsleg bistand**

##### **1.4.4.1 INNLEIING**

Departementet foreslår ikkje særskilt lovregulering av den administrative framgangsmåten i saker der ein utlending vert pågripen i samband med hurtigprosedure. Som det går fram nedanfor, vil framgangsmåten med såkalla «utvida registrering» eventuelt bli nedfelt i retningslinjer. Det er likevel viktig å synleggjere i proposisjonen korleis den foreslegne fengslingsheimelen er tenkt praktisert.

Tilsvarande finn departementet det ikkje naudsynt med lovendringar for å gjennomføre dei rettshjelpsordningane som skal gjelde. Dette vil bli regulert i forskrift, dersom Stortinget vedtek den foreslegne fengslingsheimelen i utlendingslova § 106. I punkt 7.4.4 nedanfor skisserer departementet endringar i utlendingsforskrifta.

##### **1.4.4.2 UTVIDA REGISTRERING I STADEN FOR ORDINÆRT ASYLINTERVJU**

Føremålet med 48-timarproseduren generelt, og med den foreslegne fengslingsregelen spesielt, er å sikre rask sakshandsaming og rask retur. Det er difor sentralt at sakene vert handtert så effektivt som råd, samstundes som rettstryggleiken vert ivareteken. I tilfelle der ein utlending vert fengsla etter den foreslegne heimelen i § 106, bør ikkje prosessen vere slik at vedkomande må bli transportert til og frå Trandum utlendingsinternat i samband med sakshandsaminga, for eksempel for å gjennomføre intervju hjå UDI. Det ville vere ineffektivt og ressurskrevjande.

I dei fleste 48-timarsaker gjennomfører politiet ordinær registrering, som inkluderer orientering om utlendingen sine rettar og plikter. Deretter, normalt dagen etter, gjennomfører UDI intervju med søkeren. I forkant av intervjuet får utlendingen rettleiing frå Norsk organisasjon for asylsøkere (NOAS).

I somme saker vert intervjuet i UDI erstatta av såkalla utvida registrering hjå politiet. Utvida registrering inneber kort sagt at politiet skal foreta eit kort intervju der ein innhentar opplysningar som er naudsynte for å avgjere søknaden om vern (asyl). Politiet skal i det korte intervjuet klarlegge kva som er grunnen til at vedkomande søker asyl i Norge, kva vedkomande fryktar ved ein eventuell retur til heimlandet og korleis helsetilstanden til søkeren er.

Utvida registrering er regulert i rundskriv RS 2010-081 om «bruk av ankomstregistreringsskjema ved søknad om beskyttelse». I proposisjonen vert det omtalt i kva for tilfelle ein skal nytte utvida registrering.

Departementet foreslår at saker der politiet vurderer å pågreipe i medhald av den foreslegne heimelen i § 106, skal følgje framgangsmåten med utvida registrering.

UDI stilte seg i høyringa positiv til dette forslaget. UNHCR stilte seg kritisk.

Departementet kan ikkje sjå at bruk av utvida registrering er problematisk i desse sakene. UNHCR sine innvendingar gjeld i røynda bruk av utvida registrering i ei kvar asylsak, også dei sakskategoriane som i dag er gjenstand for utvida registrering. Departementet meiner at rettstryggleiken er ivareteken for det første ved at den utvida registreringa skal halde god kvalitet, og for det andre ved at UDI kan gjennomføre ordinært intervju ved behov. Når det gjeld kompetanse i intervjuteknikk m.m., som UNHCR understrekar behovet for i sitt høyringsvar, vil departementet framheve at PU kontinuerleg arbeider for at registreringane skal halde eit godt nivå. Undervising for nye tilsette skal mellom anna innehalde opplæring i generell intervjuteknikk.

Når politiet gjennomfører utvida registrering, kan utlendingen bli pågripen og plassert på Trandum utan at det er naudsynt å transportere vedkomande tilbake til UDI for gjennomføring av intervju (med mindre UDI finn dette naudsynt i einskilde saker). Som det går fram ovanfor, meiner UDI at dette vil vere mogleg og hensiktsmessig. Etter departementet si vurdering er dette effektiviserande tiltaket svært viktig for å oppnå dei primære føremåla med den foreslegne fengslingsheimelen, dvs. rask sakshandsaming og retur.

Utvida registrering i fleire saker vil innebere noko meir ressursbruk for politiet, men ein klar reduksjon for UDI.

Departementet vil gjennomføre forslaget om å bruke utvida registrering i aktuelle saker.

#### 1.4.4.3 GENERELT OM RETTLEIING OG RETTSHJELP

I saker som blir handsama gjennom utvida registrering hjå PU, vil retten til rettleiing og advokatbistand bli ivareteken slik:

- I samband med utvida registrering skal politiet informere om utlendingen sine rettar og plikter, jf. utlendingsforskrifta § 17-17 første ledd.
- Utlendingen får tilbod om rettleiing av ein rettshjelpsorganisasjon (denne oppgåva er i dag lagt til NOAS) – venteleg ved utdeling av skriftleg materiale eller per telefon, jf. forskrifta § 17-17 andre ledd og rundskriv RS 2010-081 punkt 5.3.4.
- Retten til advokat trer inn
  - når det ligg føre negativt vedtak frå UDI (jf. utlendingslova § 92 andre ledd første punktum),
  - når det vert oppretta sak om utvising (jf. § 92 første ledd), *eller*
  - når retten til prosessfullmektig trer inn som følgje av at vedkomande er pågripen (dvs. «så vidt mulig [...] straks det er klart at en pågrepet utlending ikke vil bli løslatt, uttransportert eller fremstilt for fengsling etter § 106 innen utløpet av den andre dagen etter pågripelsen») jf. § 92 fjerde ledd.

I høyringsnotatet uttalte departementet at denne prosessen vil ivareta rettstryggleiken på ein god måte. UNHCR er som nemnt kritisk til bruk av utvida registrering, men har ikkje gjeve uttrykk for at rettshjelpsyttingane i seg sjølve vil vere utilstrekkelege. Det har heller ikkje andre høyringsinstansar. Departementet står fast ved at den rettleiinga og advokathjelpa som er samanfatta i punktlista ovanfor, vernar om utlendingen sin rettstryggleik og samstundes representerer ein hensiktsmessig prosess.

#### 1.4.4.4 VAL AV ADVOKAT

I høyringsnotatet uttalte departementet at det er «nærleggande at ein og same advokat skal handtere både utlendingssaka (asylsaka og eventuelt utvisingssak) og fengslingsspørsmålet i dei tilfella ein utlending vert pågripen i medhald av den foreslegne heimelen i § 106». Departementet viste til at dette til dels følgjer av utlendingslova § 92 fjerde ledd tredje punktum om oppnemning av advokat i samband med fengsling. Departementet ville likevel vurdere å regulere eksplisitt at det berre skal oppnemnast éin advokat i aktuelle saker. Departementet uttalte at det «i så fall [er] nærleggande å velje advokat blant dei advokatane som primært handterer fengslingsaker»,

og viste til at asylsaka er presumptivt grunnlaus og at spørsmålet i den samanheng i første rekkje vil vere om saka eventuelt skal ut av hurtigproseduren. I så fall vil det kunne vere aktuelt med byte av advokat.

Departementet bad særskilt om høyringsinstansane si vurdering av kva for advokatar som bør nyttast i dei aktuelle 48-timarsakene. UDI meiner at det i utgangspunktet kan vere ein fordel å bruke berre éin advokat i aktuelle saker, men tek til orde for at advokaten først og fremt bør ha utlendingsrettsleg kompetanse. Advokatforeningen meiner også at det ikkje bør nyttast advokatar med primært strafferettsleg bakgrunn. PU er positive til forslaget om at éin advokat skal handtere både asylsaka og fengslings-saka, men kommenterer ikkje val av advokat.

Departementet meiner framleis at éin advokat bør handtere både asylsaka og fengslings-saka. I lys av innspela frå høyringsinstansane går departementet derimot bort frå forslaget om primært å bruke advokatar som i hovudsak arbeider med fengslings-saker. Departementet seier seg også samd i Domstoladministrasjonen sitt forslag om ein meir fleksibel ordlyd, jf. nærare omtale i punkt 6.5 ovanfor. I staden for at det «skal» oppnemast éin advokat, foreslår departementet at det skal skje «som hovedregel».

Dersom Stortinget vedtek forslaget om ein ny fengslingsheimel, vil departementet vurdere ein regel i utlendingsforskrifta som tentativt kan sjå slik ut:

«§ 17-20 a. Valg av advokat i sak som nevnt i lovens § 106 første ledd bokstav h

I tilfeller hvor en utlending pågripes fordi søknaden om beskyttelse antas å være åpenbart grunnløs og skal behandles i løpet av 48 timer, jf. lovens § 106 første ledd bokstav h, og utlendingen har rett til prosessfullmektig eller fritt rettsråd etter lovens § 92, skal det som hovedregel oppnevnes samme advokat i forbindelse med

- a) pågripelse og eventuell fengsling,
- b) søknaden om beskyttelse og
- c) en eventuell sak om utvisning.»

#### 1.4.4.5 GODTGJERSLA TIL ADVOKATEN

Dersom det skal regelfestast at éin og same advokat skal handtere både fengslings-saka og utlendings-saka, må det vurderast kva for godtgjersle advokaten skal få.

I høyringsbrevet foreslo departementet å ta utgangspunkt i stykkprisforskrifta § 9 om godtgjersle for fengslingsoppdrag, og leggje til to gongar den offentlege salærsatsen for handtering av utlendings-saka. Det vert normalt gjeve tre gongar salærsatsen i openbert grunnlause asylsaker, jf. § 5 andre ledd nr. 1 bokstav c nr. 2. Ettersom advokaten også handterer fengslings-saka til same person, og difor er kjent med klienten og saksforholda, meinte departementet at det var rimeleg å redusere bistanden til to gongar salærsatsen.

Departementet bad særskilt om høyringsinstansane si vurdering av forslaget om godtgjersle.

Departementet har kome til at det ikkje er tenleg å leggje opp til ei slik avkorting som foreslått i høyringsbrevet. I lys av at særleg UDI og Advokatforeningen er kritiske til den materielle konsekvensen av forslaget, og at den skisserte regelendringa utløyser ei rekkje komplikasjonar det vil vere krevjande å handtere i praksis, vil departementet ikkje gå vidare med ein forskriftsregel om avkorting. Godtgjersla til advokaten vil dermed følgje dei ordinære reglane om rettshjelp.

### 1.5 Økonomiske og administrative konsekvensar

Det går fram av proposisjonen at bruk av pågriping og fengsling i ein del hurtigproseduresaker vil kunne føre til meir effektiv sakshandsaming og etterfølgjande uttransportering, som igjen vil kunne bidra til at det vert levert færre openbert grunnlause søknader i Noreg.

På den andre sida krev pågriping og eventuelt fengsling ein viss ressursbruk, først og fremst av politiet. Departementet legg til grunn at det på grunn av 72-timarfristen vil vere få fengslings-saker og at forslaget dermed i liten grad vil påverke domstolane. Også pågripingssaker vil likevel kunne innebere utgifter til rettshjelp i tillegg til politiet sin ressursbruk. Politiet må fortløpande vurdere kva som er hensiktsmessig bruk av kapasiteten på Trandum utlendingsinternat. Det er vanskeleg å vurdere kor mange nye pågripingssaker den nye heimelen vil innebere. Bruken av heimelen må vurderast innanfor dei til ei kvar tid gjeldande budsjetttrammer.

Utvida registrering i staden for ordinært asylintervju vil innebere redusert ressursbruk for politiet og UDI sett under eitt.

Departementet viser vidare til at det i høyringsnotatet «Innstramninger II» (29. desember 2015) er foreslått at pågripingssaker skal godtgjerast med tre gongar salærsatsen, ikkje medgått tid. Dersom dette vert vedteke, vil dei fleste hurtigproseduresaker der utlendingen vert pågripen (men ikkje framstilt for fengsling) innebere ei advokatgodtgjersle på totalt seks gongar salærsatsen (tre for pågripingssaka pluss tre for asylsaka). Dersom utlendingen vert framstilt for fengsling, noko departementet legg til grunn vil skje i mindretalet av sakene, vil den samla godtgjersla bli åtte gongar salærsatsen (fem for fengslings-saka pluss tre for asylsaka).

## 2. Merknader fra komiteen

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Jan Böhler, Stine Renate Håheim, Stein Erik Lauvås, Helga



Pedersen og Eirin Sund, fra Høyre, Frank J. Jenssen, Mudassar Kapur, Bjørn Lødemel og Ingjerd Schou, fra Fremskrittspartiet, Mazyar Keshvari og lederen Helge André Njåstad, fra Kristelig Folkeparti, Geir Sigbjørn Toskedal, fra Senterpartiet, Heidi Greni, fra Venstre, André N. Skjelstad, og fra Sosialistisk Venstreparti, Karin Andersen, viser til Prop. 91 L (2015–2016) hvor regjeringen foreslår endringer i utlendingsloven.

Komiteen viser til at departementet foreslår å innføre et nytt grunnlag for pågripelse og fengsling i utlendingsloven § 106. Forslaget innebærer at det vil være mulighet til å vurdere pågriping og eventuelt fengsling av en utlending som har levert en asylsøknad som presumptivt er åpenbart grunnløs og derfor blir behandlet i 48-timersprosedyren. Komiteen viser til at departementets forslag gir hjemmel til at pågriping og fengsling av en utlending på grunnlag av behandling av asylsøknaden i hurtigprosedyren maksimalt skal kunne vare i 72 timer.

Komiteen viser til at formålet med å innføre et nytt grunnlag for pågriping og fengsling i forbindelse med saksbehandling i hurtigprosedyren er å sikre at utlendingen ikke forsvinner før saken er avgjort av utlendingsmyndighetene.

Videre viser komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Venstre, til at det er viktig at utlendingen er i politiets forvaring fram til søknaden er avgjort for å legge til rette for rask retur ved et eventuelt avslag på asylsøknaden. Flertallet er kjent med at 90 personer av de som fikk avslag gjennom 48-timersprosedyren i 2015, ikke er uttransportert, og at over 90 pst. av disse er registrert som forsvunnet eller uten kjent adresse. Flertallet ser med bekymring på politiets erfaringer knyttet til at enkelte personer i gruppa som har forsvunnet i forbindelse med hurtigprosedyren, forlater mottaket for å begå kriminelle handlinger. Flertallet mener det er avgjørende at asylinstituttet har respekt i folket, og politikerne har et ansvar for å hjelpe politiet og utlendingsmyndighetene med å begrense misbruket av asylinstituttet.

Flertallet er positive til at generelle vilkår for fengsling og andre tvangsmidler vil gjelde også i denne typen saker. Herunder gjelder for eksempel kravet om forholdsmessighet og «tilstrekkelig grunn», jf. utlendingsloven § 99.

Flertallet peker på at hjemmelen for pågriping og fengsling vil gjøre unntak for mindreårige og barnefamilier og er positive til det. Flertallet viser til at departementet foreslår en tilsvarende endring i

utlendingsloven § 105 slik at man vil kunne vurdere pålegg om meldeplikt eller bestemt oppholdssted i forbindelse med 48-timersprosedyren, som kan være aktuelt også overfor mindreårige og barnefamilier. Flertallet mener dette er et vesentlig mildere inngrep enn pågriping og fengsling, og støtter forslaget om en endring i loven § 105.

Flertallet viser til gjeldende lovverk og utlendingsloven § 106 a, som i første ledd lister opp en rekke momenter som kan tale for at det foreligger unndragningsfare. Unndragningsfare er et selvstendig fengslingsgrunnlag etter gjeldende lovverk. Flertallet viser til at departementets forslag innebærer at «utlendingens søknad om oppholdstillatelse er avslått som åpenbart grunnløs» skal telle som et slikt moment. Flertallet peker på at en åpenbart grunnløs asylsøknad indirekte vil kunne innvirke på vurderingen av unndragningsfare også etter dagens lov og praksis. Flertallet mener videre at det er et viktig prinsipp at unndragningsfare skal vurderes konkret i det enkelte tilfellet.

Komiteens medlem fra Venstre vil understreke at prosedyren bare gjelder et begrenset antall land som man legger til grunn at etterlever de internasjonale menneskerettighetene på et akseptabelt nivå, og at det bare vil være aktuelt å utvide med land som i dag behandles i 3U-prosedyre.

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Venstre, viser til avtalen mellom Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Venstre hvor det er enighet om å innføre adgang til å vurdere fengsling av personer som i dag får sakene vurdert i løpet av 48 timer. Partene i avtalen har gjennom denne forpliktet seg til å støtte lovforslaget i Stortinget.

Komiteen avholdt åpen høring om innstrammingsforslagene, Prop. 90 L (2015–2016) og Prop. 91 L (2015–2016) 28. april 2016.

Et annet flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Venstre, viser til at det i lovforslaget fra departementet i tilknytning til § 106a første ledd ny bokstav l, er foretatt en henvisning til «§ 90 femte ledd bokstav b». Som følge av at det i Prop. 90 L (2015–2016) (innstramminger II) er foreslått et nytt § 90 tredje ledd, skjer det imidlertid en forskyvning av leddene i § 90 som gjør at rett henvisning i § 106a første ledd ny bokstav l vil være «§ 90 sjette ledd bokstav b».

Flertallet støtter for øvrig forslaget i proposisjonen til endringer i utlendingsloven §§ 105 første

ledd ny bokstav f, 106 første ledd ny bokstav h, 106 første ledd nytt femte punktum og 106 første ledd ny bokstav l.

Et tredje flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Venstre, mener at det må utvises varsomhet når det gjelder økt bruk av tvangsmidler overfor personer som ikke har begått kriminelle handlinger. Samtidig er det viktig å finne frem til tiltak for å unngå at asylinstituttet blir misbrukt, og at åpenbart grunnløse asylsøkere forsvinner før negativt vedtak er fattet. Det forutsettes at grunnlaget ikke skal brukes generelt. Endringen etablerer kun en adgang til å pågripe og fengsle. Flertallet legger til grunn at det må foretas en forholdsmessighetsvurdering i hver sak hvor pågripelse og fengsling vurderes. Det legges også til grunn at en eventuell pågripelse eller fengsling må være formålstjenlig. Her vil en rekke momenter, blant annet om det er utsikt til å få uttransportert vedkommende innen fengslingstidens utløp, være av betydning for om man velger å fengsle eller ikke.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti kan ikke stille seg bak dette forslaget om hjemmel for å fengsle asylsøkere som behandles etter 48-timersprosedyren. Dette medlem merker seg at formålet til forslaget er å hindre at asylsøkere som får avslag unndrar seg utsendelse, og for å hindre kriminalitet. Selv om disse formålene er viktige og støttes av dette medlem, så er ikke fengsling av asylsøkere verken et proporsjonalt eller treffsikkert virkemiddel for å oppnå dette.

FNs verdenserklæring om menneskerettigheter artikkel 14 fastslår at enhver har rett til i andre land å søke og å ta imot asyl mot forfølgelse. Dersom en asylsøker risikerer fengsling ved å levere en søknad, vil dette kunne skremme bort flere fra å søke asyl som faktisk har et beskyttelsesbehov.

UNHCR har i sin høringsuttalelse bemerket at selv om det kan finnes grunnlag for å fengsle en asylsøker i påvente av retur, så er ikke rene effektivitets-hensyn eller kriminalitetsbekjempelse et slikt grunnlag. UNHCR uttaler videre:

«The detention of an asylum-seeker on the sole ground of his or her nationality would be discriminatory an inconsistent with Article 3 and the 1951 Convention and international human rights law.»

Dette medlem viser til at 48-timersprosedyren baserer seg på hvilket land søkeren kommer fra. Dette innebærer at eventuell pågripelse i hovedsak vil knytte seg til statsborgerskapet, og ikke gi en individuell vurdering av den enkelte eller hvorvidt pågri-

pelsen er nødvendig for å hindre unndragelse. Dette medlem viser til UNHCRs og NOAS' høringsuttalelse, og stiller spørsmål ved om forslaget står seg i henhold til diskrimineringsloven om etnisitet § 6.

Dette medlem viser til høringsuttalelsen fra Advokatforeningen hvor det skrives at det har vært tilfeller hvor asylsøknader som UDI har vurdert som «åpenbart grunnløse», har blitt omgjort i UNE eller i domstolen. Dette medlem mener at det for disse klart ville ha vært uforholdsmessig å bli pågrepet kun på grunn av fremsettelsen av en asylsøknad.

Dette medlem vil også vise til NOAS erfaringer om at de som fremsetter «åpenbart grunnløse» søknader, selv ofte mener de har krav på asyl, og ikke gjør det som et ledd i å misbruke asylinstituttet. Dette medlem mener at å åpne for å fengsle asylsøkere som ikke har gjort noe kriminelt, annet enn å søke om asyl, vil gå på bekostning av rettsstatens prinsipper om at ingen kan fengsles uten at man har gjort noe galt. Dette medlem støtter i alle tilfeller at det er gitt unntak for barn og barnefamilier.

### Pålegg om meldeplikt

Dette medlem mener at unndragelsesfaren som i noen tilfeller kan eksistere, kan kontrolleres ved at det innføres en mulighet for å pålegge meldeplikt eller et bestemt oppholdssted slik departementet har foreslått. Ved et eventuelt brudd på meldeplikten vil det være et grunnlag for fengsling i utlendingsloven § 106. Meldeplikt er et mindre inngripende tiltak enn frihetsberøvelse, og vil kunne ivareta formålet om kontroll og kriminalitetsbekjempelse.

Dette medlem mener likevel at det må gis et unntak for barnefamilier og mindreårige. 48-timersprosedyren omfatter i utgangspunktet mindreårige, og de bør ikke risikere å bli fengslet. Dette medlem kan heller ikke se at det er vist til eksempler hvor hele barnefamilier har forsvunnet og at dette utgjør et problem som ikke kan løses innenfor dagens regelverk. Dette medlem viser til at meldeplikt også kan føre til fengsling og at det ikke bør være grunnlag for å fengsle barn som er asylsøkere.

Dette medlem fremmer derfor følgende forslag:

«I utlendingsloven gjøres følgende endringer:

§ 105 første ledd ny bokstav f skal lyde:

f) *utlendingens søknad om beskyttelse antas å være åpenbart grunnløs og skal behandles i løpet av 48 timer. Dette gjelder ikke hvis utlendingen er mindreårig eller har mindreårige barn som også har søkt beskyttelse.»*

### Endring i § 106a om unndragelsesfare

Dette medlem viser til at det i dag allerede eksisterer en hjemmel i utlendingsloven § 106 første ledd bokstav b for pågriping og fengsling av en utlending når det er «konkrete holdepunkter for å anta at utlendingen vil unndra seg iverksettingen av et vedtak som innebærer at utlendingen plikter å forlate riket». Dette medlem mener at det å levere inn en presumptivt grunnløs asylsøknad ikke er tilstrekkelig for å hevde at personen vil unndra seg retur. Det må vurderes konkret, og dette medlem kan derfor ikke støtte forslaget.

### Registrering og rettslig bistand

Dette medlem er enig i forslagene om endringene i retningslinjene for registrering og forskrifts-endringen for rettslig bistand. Det er gode grunner for å ha som hovedregel at det kun skal være én advokat som representerer asylsøkeren i både utlendingssaken og fengslingssaken, spesielt når formuleringen ble endret slik at det ikke er et absolutt krav og at det heller ikke gis føringer på om advokaten i hovedsak skal drive med strafferett eller utlendingsrett.

Dette medlem er også enig i at det ikke er problematisk med en utvidet registrering for søkere etter 48-timersprosedyren så fremt rettsikkerheten til den enkelte ivaretas, slik at den enkelte får en individuell behandling. I proposisjonen står det «At UDI ikkje skal gjennomføre intervju, frigjer sakshandsamarkapasitet og reduserer dei samla kostnadene til blant anna tolketjenester». Dette medlem legger til grunn at også politiet, dersom det er nødvendig, må benytte tolk i den utvidede registreringen, og at UDIs sparte utgifter til tolketjenester vil innebære en tilsvarende økning hos politiet.

### Økonomiske konsekvenser

Dette medlem viser til at det ikke er foretatt en kostnadsvurdering av forslaget, eller vurdering av hvor mye ressurser som vil bli brukt på pågripelsene. Dette medlem er av den oppfattelse at økte offentlige kostnader må ha en klar begrunnelse og vise til en sannsynlighet for at politiske formål vil bli oppnådd. I dette tilfellet fremgår det av proposisjonen at det er «uklart» om det vil føre til mindre kriminalitet eller at færre folk uten lovlig opphold befinner seg i Norge. Dette medlem mener det er sentralt at dette ikke går på bekostning av den normale kriminalitetsbekjempelsen.

Dette medlem viser til at lovendringen som flertallet vil stemme for, og som derfor vil bli gjennomført, er så presumptivt kostbar at endringen, dersom vedtatt, også av den grunn må evalueres. Alternativet er at hjemmelen rett og slett ikke vil bli særlig brukt. Dette medlem fremmer derfor forslag om

at ordningen evalueres, hvor formålet med evalueringen må være å se på hvorvidt muligheten i det hele tatt blir brukt, om man har oppnådd redusert kriminalitet og færre personer i Norge uten lovlig opphold, og hvor store offentlige kostnader ordningen har medført.

Dette medlem fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen evaluere i hvilken grad ordningen om pågriping og fengsling i samband med 48-timersprosedyren har blitt brukt, om den har ført til mindre kriminalitet og færre personer uten lovlig opphold i Norge, og hvor store kostnader ordningen har medført etter at ordningen har virket i 2 år.»

## 3. Forslag fra mindretall

### Forslag fra Sosialistisk Venstreparti:

#### Forslag 1

I utlendingsloven gjøres følgende endringer:

§ 105 første ledd ny bokstav f skal lyde:

- f) *utlendingens søknad om beskyttelse antas å være åpenbart grunnløs og skal behandles i løpet av 48 timer. Dette gjelder ikke hvis utlendingen er mindreårig eller har mindreårige barn som også har søkt beskyttelse.*

#### Forslag 2

Stortinget ber regjeringen evaluere i hvilken grad ordningen om pågriping og fengsling i samband med 48-timersprosedyren har blitt brukt, om den har ført til mindre kriminalitet og færre personer uten lovlig opphold i Norge, og hvor store kostnader ordningen har medført etter at ordningen har virket i 2 år.

## 4. Komiteens tilråding

Komiteen har ellers ingen merknader, viser til proposisjonen og rår Stortinget til å gjøre slikt

vedtak til lov

om endringer i utlendingslova (pågriping og fengsling i samband med 48-timarprosedyren)

I

I lov 15. mai 2008 nr. 35 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her gjerast følgjande endringar:

§ 105 første ledd ny bokstav f skal lyde:

- f) *utlendingens søknad om beskyttelse antas å være åpenbart grunnløs og skal behandles i løpet av 48 timer.*

§ 106 første ledd ny bokstav h skal lyde:

- h) *utlendingens søknad om beskyttelse antas å være åpenbart grunnløs og skal behandles i løpet av 48 timer. Dette gjelder ikke hvis utlendingen er mindreårig eller har mindreårige barn som også har søkt beskyttelse.*

§ 106 femte ledd nytt femte punktum skal lyde:

*Pågrepelse og fengsling etter første ledd bokstav h kan ikke overstige 72 timer.*

§ 106 a første ledd ny bokstav l skal lyde:

- l) *utlendingens søknad om oppholdstillatelse er avslått som åpenbart grunnløs, jf. § 90 sjette ledd bokstav b.*

## II

Lova gjeld frå den tida Kongen avgjer. Kongen kan setje i kraft dei ulike føresegnene til ulik tid.

Oslo, i kommunal- og forvaltningskomiteen, den 6. juni 2016

**Helge André Njåstad**

leder og ordfører