



STORTINGET

Innst. 608 L

(2020–2021)

Innstilling til Stortinget
fra kommunal- og forvaltningskomiteen

Prop. 157 L (2020–2021)

Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om Endringer i utlendingsloven (oppnevning av prosessfullmektig i saker om frihetsberøvelse etter utlendingsloven mv.)

Til Stortinget

1. Sammendrag

1.1 Proposisjonens hovedinnhold

Justis- og beredskapsdepartementet foreslår i proposisjonen endringer i reglene om oppnevning av prosessfullmektig i saker om frihetsberøvelse i lov 15. mai 2008 nr. 35 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven).

Hovedinnholdet i forslaget er en uttrykkelig hjemmel for forskrifter om blant annet kriteriene for hvem som skal oppnevnes som prosessfullmektig, hvem som skal kunne oppnevne prosessfullmektig og adgangen til å bringe politiets beslutning om oppnevning inn for tingretten.

1.2 Bakgrunn

I forbindelse med arbeidet med Prop. 126 L (2016–2017) som gjaldt endringer i utlendingslovens regler om bruk av tvangsmidler mv., rettet Advokatforeningen kritikk mot politiets praksis når det gjelder oppnevning av prosessfullmektig i saker om bruk av tvangsmidler etter utlendingsloven.

Politidirektoratet (POD) foreslo på sin side tydeligere regler for oppnevningen.

1.3 Høringen

Forslaget til lovendringer har vært på høring.

1.4 Gjeldende rett

Utlendingsloven § 92 fjerde ledd regulerer når det skal oppnevnes prosessfullmektig i forbindelse med bruk av tvangsmidler etter utlendingsloven.

Det vises til proposisjonens pkt. 4 for en nærmere omtale av praktiseringen av denne og forholdet til straffeprosessloven og påtaleinstruksen.

1.5 Forslaget i høringsnotatet

Departementet foreslo i høringsnotatet en endring i utlendingsloven § 92 for å gi hjemmel for forskriftsregulering av blant annet hvem som skal kunne oppnevne prosessfullmektig, kriteriene for hvem som skal oppnevnes som prosessfullmektig og adgangen til å bringe politiets beslutning om oppnevning inn for tingretten.

Se proposisjonens pkt. 5 for en oppsummering av hovedinnholdet i forslaget.

1.6 Høringsinstansenes syn

I proposisjonens pkt. 6 gis en omtale av høringsinstansenes syn, når det gjelder generelt om å fastsette en hjemmel for forskriftsregulering, om hvem som skal kunne oppnevne prosessfullmektig og om kriteriene for hvem som skal utpekes som prosessfullmektig.

1.7 Departementets vurdering

1.7.1 Generelt

Ingen av høringsinstansene har reist innvendinger mot at det etableres en ny forskriftshjemmel i § 92 om oppnevning av prosessfullmektig i saker om frihetsberøvelse etter utlendingsloven. Derimot har det kommet

flere innvendinger og innspill om hva som skal kunne fastsettes i forskrift, og de konkrete forskriftsforslagene.

1.7.2 Fullmakt til å gi forskrifter om at politiet på nærmere vilkår skal kunne oppnevne prosessfullmektig

Det vises i proposisjonen til at etter utlendingsloven § 92 fjerde ledd første punktum er utgangspunktet at det er retten som skal oppnevne prosessfullmektig når den prøver spørsmålet om frihetsberøvelse etter § 106.

I praksis har politiet i stor grad fulgt de samme prosedyrene som følger av påtaleinstruksen, slik at politiet selv har oppnevnt prosessfullmektig når behovet oppstår utenfor rettens åpningstid, eller når det er noe som tilsier at retten ikke straks kan behandle begjæringen. I enkelte rettskretser har det i tillegg utviklet seg en praksis hvor politiet, etter avtale med den lokale tingretten, av effektivitetshensyn oppnevner prosessfullmektig også innenfor domstolens åpningstid.

I lovforslaget som ble sendt på høring ble det lagt opp til at reguleringen av disse spørsmålene skal skje i forskrift. I det konkrete forskriftsforslaget som også inn gikk i høringen, ble det lagt opp til en regulering i samsvarende med dagens praksis.

Departementet har merket seg at Advokatforeningen er imot en ordning hvor politiet kan oppnevne prosessfullmektig innenfor rettens åpningstid, og at de mener ordningen ikke kan begrunnes ut fra effektivitetshensyn.

Det fremkommer av proposisjonen at departementet i den forbindelse understreker at det spørsmålet som lovgiver nå blir bedt om å ta stilling til gjennom det foreliggende forslaget til innholdsmessige endringer i forskriftshjemmelen, er begrenset til om det kan overlates til departementet å avgjøre disse spørsmålene i forbindelse med forskriftsreguleringen. På straffeprosessens område har lovgiver fastsatt i straffeprosessloven § 102 annet ledd at kongen kan gi nærmere regler om oppnevning av forsvarer, og i § 102 første ledd annet punktum er det uttrykkelig fastsatt at forsvarer i saker om pågripelse og fengsling etter straffeprosessloven kan oppnevnes av påtalemyndighetene.

Departementet mener at vektige effektivitetshensyn taler for at tingretten og politiet skal kunne avtale at politiet forestår oppnevning også innenfor rettens åpningstid. Se proposisjonen for nærmere omtale.

Departementet har merket seg Advokatforeningens bekymring for at det kan bli tatt utenforliggende hensyn ved oppnevningen. På samme måte som man må sikre nøytrale, tillitvekkende og transparente prosesser for politiets oppnevning av prosessfullmektig utenfor rettens åpningstid, mener departementet at det er fullt mulig å etablere transparente og tillitvekkende prosedyrer som beskytter mot at det tas utenforliggende hen-

syn ved oppnevning innenfor rettens åpningstid. Dette handler om å fastlegge tydelige rutiner.

Oslo tingrett har i brev til departementet stilt seg positive til departementets forslag til en uttrykkelig regel om at politiet på nærmere vilkår skal kunne oppnevne prosessfullmektig innenfor rettens åpningstid. Tingretten har vist til at straffeprosessloven åpner for at påtalemyndigheten står for oppnevningen ved pågripelse og fengsling, samt ved tilrettelagte avhør. Tingretten har pekt på at ordningen er effektiv, hensiktsmessig og sikrer utlendingene advokatbistand så tidlig som mulig. Det siteres fra brevet i proposisjonen.

Departementet mener med henvisning til det gjennomgåtte at det er god grunn til å fastholde forslaget til ny § 92 sjuende ledd bokstav c i utlendingsloven, slik at de avveininger som må foretas, overlates til forskriftsmyndigheten.

1.7.3 Hvilke kriterier som skal gjelde for valg av advokat

Det vises i proposisjonen til at i dag fastsetter utlendingsloven § 92 fjerde ledd at en utlending som allerede har advokat på det offentlige bekostning, normalt skal få oppnevnt den samme advokaten. Som beskrevet i punkt 4 i proposisjonen er det imidlertid en viss uklarhet knyttet til hva som er den mest nærliggende ordlydsfortolkningen av denne bestemmelsen. Og i de tilfellene hvor det uansett må oppnevnes ny prosessfullmektig, finnes det ikke felles rutiner for de ulike politidistriktene for denne prosessen.

I høringsnotatet ble det foreslått at det skal reguleres i forskrift hva som skal være kriteriene for hvem som skal oppnevnes som prosessfullmektig.

Departementet kan ikke se at det har innkommet noen høringsinnspill som taler imot det fremsatte forslaget til hjemmel for forskriftsregulering.

Både Advokatforeningen, NOAS og MiRA-Senteret har understreket viktigheten av at utlendingen selv skal kunne velge advokat. Departementet foreslår å oppheve dagens lovbestemmelse (§ 92 fjerde ledd nest siste punktum) som knytter retten til å få oppnevnt en bestemt advokat til om vedkommende allerede er oppnevnt på det offentlige bekostning. I tråd med det som ble foreslått i høringsnotatet vil departementet forskriftsfeste en tydeligere rett for utlendingen til selv å velge advokat, jf. forslaget til bestemmelse i § 92 sjuende ledd bokstav d og særmerknadene til denne bestemmelsen. Mer detaljerte spørsmål knyttet til når det eventuelt må gjøres unntak for å hindre vesentlig forsinkelse av saken e.l., er også spørsmål departementet vil komme nærmere tilbake til i forbindelse med forskriftsreguleringen.

Departementet har for øvrig merket seg at av de høringsinstansene som har uttalt seg er det bare MiRA-senteret som er imot å bruke listen over faste forsvarere

som grunnlag for oppnevning i de tilfellene hvor utlendingen selv ikke har et særskilt ønske.

1.7.4 Adgang til å klage politiets vedtak om oppnevning inn for tingretten

Departementet foreslo i høringsnotatet en uttrykkelig hjemmel til å gi forskrift om at politiets beslutning om oppnevning av advokat skal kunne bringes inn for tingretten. Forslaget til forskriftsbestemmelse var utformet etter mønster av påtaleinstruksen § 9A-7.

En slik adgang til å bringe politiets beslutning om oppnevning inn for tingretten kan nok lettere tenkes å ha praktisk interesse i straffesaker hvor prosessen foregår over lengre tid, enn i tilknytning til saker om frihetsberøvelse etter utlendingsloven. Bestemmelsen må likevel anses som en viktig rettssikkerhetsgaranti, og departementet fastholder forslaget til ny § 92 sjuende ledd bokstav e om en særskilt forskriftshjemmel.

1.8 Økonomiske og administrative konsekvenser

Det vises i proposisjonen til at forslaget i det alt vesentlige innebærer en tydeliggjøring av regelverket og i all hovedsak er en kodifisering av gjeldende praksis. Forslaget har ingen vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser, og eventuelle merutgifter vil dekkes innenfor departementets gjeldende budsjettrammer.

1.9 Merknader til de enkelte bestemmelsene i lovforslaget

I proposisjonens pkt. 9 gis det merknader til de enkelte bestemmelsene i lovforslaget.

2. Komiteens behandling

Komiteen har imøtesett, men ikke mottatt skriftlige innspill i saken.

3. Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Masud Gharahkhani, Stein Erik Lauvås, Eirik Sivertsen og Siri Gåsemyr Staalesen, fra Høyre, Norunn Tveiten Benestad, Torill Eidsheim, Olemic Thommessen og Ove Trellevik, fra Fremskrittspartiet, Jon Engen-Helgheim og Helge André Njåstad, fra Senterpartiet, Heidi Greni og Willfred Nordlund, fra Sosialistisk Venstreparti, lederen Karin Andersen, og fra Kristelig Folkeparti, Torhild Bransdal, viser til forslag om endringer i lov 15. mai 2008 nr. 35 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven).

Komiteen registrerer at forslagene i proposisjonen i all hovedsak innebærer en tydeliggjøring i regelverket av det som er gjeldende praksis i dag i saker om oppnevning av prosessfullmektig for utlendinger i saker med spørsmål om frihetsberøvelse.

Komiteen viser til regjeringens forslag om en uttrykkelig hjemmel i utlendingsloven for forskrifter om oppnevning av prosessfullmektig i saker om frihetsberøvelse etter utlendingsloven. Komiteen støtter forslaget.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti viser til at Advokatforeningen, NOAS og MiRA-Senteret i sine høringsuttalelser har understreket viktigheten av at utlendingen selv kan velge advokat. Dette medlem støtter dette, og dette medlem viser til at departementet uttaler i proposisjonen at de vil forskriftsfeste en tydeligere rett for utlendingen til selv å velge advokat. Dette medlem ber regjeringen i utformingen av forskriften ta hensyn til innspillene fra Advokatforeningen når det gjelder hva som skal til for å gjøre unntak fra det frie advokatvalg.

4. Komiteens tilråding

Komiteens tilråding fremmes av en samlet komité.

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til proposisjonen og rå Stortinget til å gjøre følgende

vedtak til lov

om endringer i utlendingsloven
(oppnevning av prosessfullmektig i saker om
frihetsberøvelse etter utlendingsloven mv.)

I

I lov 15. mai 2008 nr. 35 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her gjøres følgende endringer:

§ 92 fjerde ledd femte punktum oppheves. Nåværende sjettede punktum blir femte punktum.

§ 92 sjuende ledd skal lyde:

Kongen kan gi nærmere regler i forskrift om blant annet

- unntak fra retten til fritt rettsråd etter første ledd første punktum og annet ledd første punktum,*
- utfylling av bestemmelsene nevnt i bokstav a, herunder regler om rett til fritt rettsråd uten behovsprøving i første instans og om erstatningskrav etter sjettede ledd,*
- at politimesteren eller den politimesteren gir fullmakt på nærmere vilkår skal kunne oppnevne prosessfullmektig i saker om frihetsberøvelse etter § 92 fjerde ledd,*

- d) *kriteriene for hvem som skal oppnevnes som prosessfullmektig, herunder om utlendingens rett til selv å velge prosessfullmektig, og*
- e) *adgangen til å bringe politiets beslutning om oppnevning av prosessfullmektig inn for tingretten.*

II

1. Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer. Kongen kan sette i kraft de enkelte bestemmelsene til forskjellig tid.
2. Kongen kan gi nærmere overgangsregler.

Oslo, i kommunal- og forvaltningskomiteen, den 27. mai 2021

Karin Andersen

leder

Jon Engen-Helgheim

ordfører