



Innst. 49 L

(2014–2015)

Innstilling til Stortinget fra kommunal- og forvaltningskomiteen

Prop. 112 L (2013–2014)

Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om endringer i utlendingsloven (utvidelse av fremstillingsfristen ved pågrepelse m.m.)

Til Stortinget

1. Sammendrag

1.1 Hovedinnholdet i proposisjonen

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

Endringene gjelder fristen for fremstilling for tingretten når pågrepelse skjer på utlendingsrettslig grunnlag etter bestemmelsene i utlendingsloven § 106.

Etter dagens § 106 tredje ledd skal den som er pågrepet, fremstilles for tingretten med begjæring om fengsling «snarest mulig, og så vidt mulig dagen etter pågripelsen».

Departementet foreslår nå at fremstillingsfristen etter utlendingsloven utvides til «snarest mulig, og senest den tredje dagen etter pågripelsen». Dette er den samme fristen som gjelder for fremstilling etter straffeprosessloven § 183.

Departementet mener det bør gjelde en kortere fremstillingsfrist for mindreårige, slik det gjør i straffeprosessloven.

Når fremstillingsfristen foreslås utvidet til tre dager, mener departementet at det er nødvendig å gi rett til prosessfullmektig på et tidligere tidspunkt enn ved fremstilling for retten. Departementet foreslår derfor å lovfeste at prosessfullmektig skal oppnevnes «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 pågrepelse».

1.2 Bakgrunnen for lovforslaget

Et forslag om å utvide fremstillingsfristen i utlendingsaker, ble sendt på alminnelig høring 7. juli 2010.

1.3 Gjeldende rett, internasjonale forpliktelser og andre lands rett

Det vises i proposisjonen til at de viktigste grunnlagene for pågrepelse og fengsling etter utlendingsloven § 106, er at utlendingen ikke samarbeider om å klarlegge sin identitet eller at det er konkrete holdpunkter for å anta at utlendingen vil unndra seg iverksettingen av et vedtak som innebærer at vedkommende plikter å forlate landet.

Fremstillingsfristen, jf. § 106 tredje ledd, er «snarest mulig, og så vidt mulig dagen etter pågripelsen». Etter straffeprosessloven § 183 første ledd første punktum er fristen for fremstilling «snarest mulig og senest den tredje dagen etter pågripelsen».

Den særskilte fristen for fremstilling av mindreårige fremgår av § 183 annet ledd, som lyder:

«Er den pågrepne under 18 år, må slik fremstilling skje snarest mulig og senest dagen etter pågripelsen. Ender fristen på en helgedag eller dag som etter lovgivningen er likestilt med helgedag, forlenges fristen med én dag.»

I utlendingsloven § 92 fjerde ledd første punktum er det fastsatt at retten skal oppnevne prosessfullmektig «når den prøver spørsmålet om fengsling etter § 106». Ettersom det gjelder en lengre fremstillingsfrist i saker etter straffeprosessloven, er ikke retten til å få oppnevnt prosessfullmektig koblet til fremstillingstidspunktet. Etter straffeprosessloven skal det

oppnevnes prosessfullmektig «straks det er klart at [siktete] ikke vil bli løslatt innen 24 timer etter pågripelsen», jf. straffeprosessloven § 98.

Det vises i proposisjonen til at et særskilt spørsmål etter gjeldende regler i utlendingsloven er på hvilket tidspunkt utlendingen har rett til å få oppnevnt advokat dersom fremstilling ikke skjer i tråd med de frister som er fastsatt i § 106 tredje ledd.

Høyesteretts ankeutvalg Rt. 2010 s. 812 kom til at retten til å få oppnevnt prosessfullmektig ikke kan bli utsatt som følge av overskridelse av fristen for fremstilling. Utvalget viste til de hensyn som ligger til grunn for straffeprosesslovens regler.

I kapittel 4 i proposisjonen gis en omtale av internasjonale forpliktelser, henholdsvis om Den europeiske menneskerettskonvensjon og FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter.

I kapittel 5 i proposisjonen gis en omtale av andre lands rett, henholdsvis finsk og dansk rett.

1.4 Høringsforslaget

I proposisjonen gjengis hele omtalen av forslaget i departementets høringsbrev av 7. juli 2010. Se proposisjonen kapittel 6 for denne omtalen, og om høringsinstansenes syn.

1.5 Departementets vurdering

1.5.1 Utvidelse av fremstillingsfristen

Det fremgår av proposisjonen at formålet med en utvidelse av fremstillingsfristen er å legge til rette for mer effektive prosesser for gjennomføring av tvangsreturer. Det store flertallet av dem som settes inn på utlendingsinternatet på Trandum, er pågrepet i forbindelse med gjennomføring av utsendelse. I de aller fleste av disse sakene blir utlendingen uttransportert kort tid etter pågripelse.

Også når det er nødvendig med fengslingskjennelse, holdes utlendingen i de fleste tilfeller fengslet bare noen få dager før uttransportering eller løslatelse. Samlet pågripelses- og fengslingstid på utlendingsrettslig grunnlag strekker seg bare i et lite mindretall tilfeller ut over tre dager i de tilfellene hvor pågripelse har skjedd for uttransportering. Man vil dermed kunne unngå mange fengslingssaker dersom det på samme måte som etter straffeprosessloven blir adgang til å holde utlendingen pågrepet i inntil tre dager før det er nødvendig med fengslingskjennelse.

Som påpekt i høringsbrevet i 2010, viser departementet til at en utvidet fremstillingsfrist vil gi politiet større fleksibilitet ved utvelgelsen av hvilke utlendinger man skal prioritere for utsendelse i perioder hvor det pågripes mange på samme tid, for eksempel ved fellesreturer til bestemte returland med eget fly.

Departementet viser også til at transittdirektivet (2003/110/EC), EUs direktiv om «transit for the pur-

poses of removal by air», har bestemmelser som gjør det lite hensiktsmessig med dagens korte fremstillingsfrist. Av direktivets artikkel 4 nr. 1 går det frem at det som hovedregel skal fremsettes en skriftlig anmodning til transittstaten senest to dager før den planlagte transitten. Unntak fra denne fristen er snevre og krever særskilt begrunnelse. Det synes lite hensiktsmessig å fremstille vedkommende utlending for fengsling bare fordi man venter på utløpet av denne fristen.

Departementet fastholder i proposisjonen at det ikke er like tungtveiende rettssikkerhetshensyn som gjør seg gjeldende ved frihetsberøvelse av utlendinger etter utlendingsloven, som ved frihetsberøvelse i saker etter straffeprosessloven. I saker etter straffeprosessloven er det spørsmål om å knytte en potensielt uskyldig person til en straffbar handling. I saker etter utlendingsloven er det enten tale om frihetsberøvelse av en utlending som skal sendes ut av landet som følge av et forvaltningsvedtak, eller av en utlending som mangler oppholdstillatelse og som har uavklart identitet. Utlendingen vil normalt også ha motatt bistand fra advokat i forbindelse med den underliggende utlendingssaken.

Departementet finner det klart at en lovbestemmelse som tillater fengsling i inntil tre dager før fremstilling, ikke er i konflikt med Norges folkerettslige forpliktelser.

FNs Høykommissær for flyktninger (UNHCR) har gitt retningslinjer for fengsling av asylsøkere (Detention Guidelines, 2012). En relevant anbefaling fremgår av punkt 47 nummer III, hvor UNHCR legger til grunn at fremstilling bør skje innen 24 til 48 timer. Departementet bemerker at fremstilling etter lovforslaget skal skje «snarest mulig, og senest den tredje dagen etter pågripelsen». Det er særlig ved fengsling av personer som har fått endelig avslag på en asylsøknad (og som altså ikke lenger er asylsøkere) eller som er utvist, at det er behov for en fremstillingsfrist på tre dager.

Det fremgår av proposisjonen at departementet etter dette er kommet til at det er hensiktsmessig at fremstillingsfristen i utlendingssaker endres til «snarest mulig, og senest den tredje dagen etter pågripelsen», tilsvarende straffeprosessloven § 183 første ledd.

Det vises i proposisjonen til at formuleringen «snarest mulig» særlig vil være viktig i de tilfeller hvor det er sannsynlig at utlendingen vil bli holdt lenger enn tre dager. Dersom det ligger til rette for uttransportering innen tre dager, vil det som utgangspunkt ikke være nødvendig med fremstilling før uttransportering.

Departementet mener det bør gjelde en kortere frist for fremstilling av mindreårige enn for voksne. Departementet foreslår derfor at straffeprosesslovens

regel for mindreårige skal gjelde også etter utlendingsloven. Fristen etter straffeprosessloven § 183 annet ledd er «snarest mulig og senest dagen etter pågripelsen». Dersom fristen ender på en helgedag eller dag som etter lovgivningen er likestilt med helgedag, forlenges fristen med én dag.

Departementet bemerker at mindreårige (enslige eller – mer praktisk – i følge med sin familie) i all hovedsak pågripes nokså umiddelbart før uttransportering, og løslates dersom denne ikke gjennomføres som planlagt. Det er derfor grunn til å anta at pågripelsen i de aller fleste tilfeller vil være så kortvarig at det uansett ikke er aktuelt å fremstille for fengsling. Departementet viser for øvrig til omtalen av frihetsberøvelse av mindreårige i Meld. St. 27 (2011–2012) Barn på flukt s. 89.

1.5.2 *Retten til prosessfullmektig*

I proposisjonen fremgår det at Politidirektoratet (POD) i høringen uttrykte skepsis til den foreslåtte bestemmelsen, i utl. § 92 fjerde ledd i høringsbrevet fra 2010. Direktoratet mente det var gode grunner for å lovfeste en rett til advokat på et tidligere tidspunkt i prosessen enn hva departementet la opp til i høringsbrevet. POD viste til at frihetsberøvelse er et inngripende tvangsmiddel og tok til orde for å se hen til straffeprosesslovens regler selv om frihetsberøvelse etter utlendingsloven ikke kan anses like inngripende. POD mente også at praktiseringen av det foreslåtte vilkåret «særlige forhold» kan være problematisk. POD mente også at departementets forslag om utvidet fremstillingsfrist taler for en rett til advokat innen ett døgn.

Oslo politidistrikt la vekt på at bruk av tvang betinger stor grad av rettssikkerhet.

Etter avgjørelsen i Høyesteretts ankeutvalg i Rt. 2010 s. 812 har det vært en praksisutvikling i retning av at det oppnevnes prosessfullmektig dersom det er klart at utlendingen ikke løslates eller fremstilles for retten innen 24 timer. Visse tilfeller står derimot i en særstilling, og praksis fra EMD viser at personer som er frihetsberøvet, kan ha rett til prosessfullmektig når dette er nødvendig for at domstolskontrollen skal være effektiv. Etter EMKs system må det foretas en konkret vurdering av om advokathjelp er nødvendig for at rettigheten i artikkel 5 nr. 4 skal være reell.

Departementet ser at det er gode argumenter som taler for at utlendingen bør ha rett til advokat før utløpet av fremstillingsfristen når denne nå foreslås utvidet. Selv om rettssikkerhetssyn gjør seg gjeldende i enda større grad ved frihetsberøvelse i strafferettslig sammenheng, viser departementet til at frihetsberøvelse er et alvorlig tvangsmiddel også i utlendingsrettslig sammenheng. Advokaten kan også ivareta utlendingens interesser knyttet til andre spørsmål enn

dem som gjelder fengsling, mens utlendingen venter på uttransportering.

Departementet har også forståelse for PODs innvending til 2010-forslaget vedrørende vilkåret «særlige forhold», som ble foreslått i bestemmelsen i utlendingsloven § 92. Det vises i proposisjonen til at et slikt vilkår kan være utfordrende å tolke og praktisere.

Det pekes i proposisjonen på at det imidlertid er hensyn som taler imot en generell regel om oppnevning allerede innen 24 timer etter pågripelse, slik som etter straffeprosessloven. Pågripelser etter utlendingsloven er som regel av kortvarig og forutsigbar varighet. Slik er det i mindre grad i straffeprosessuell sammenheng. Videre innebærer ikke pågripelse på utlendingsrettslig grunnlag at en potensielt uskyldig person knyttes til en straffesak; det er som regel tale om å iverksette et allerede fattet forvaltningsvedtak. I lys av dette er det etter departementets syn fullt mulig å legge vekt på behovet for fleksibilitet og hensiktsmessig ressursbruk, samtidig som hensynet til rettssikkerhet ivaretas.

Departementet viser særlig til at utlendingen i mange tilfeller pågripes med sikte på uttransportering i løpet av to døgn. I tilfeller hvor det er nødvendig med pågripelse i et politidistrikt og transportering til Trandum, kan tiden bli for knapp til å rekke uttransportering innen 24 timer. I andre tilfeller kan det være nødvendig å foreta undersøkelser knyttet til blant annet identitetsavklaring i én eller to dager etter pågripelse, for eksempel dersom utlendingen ble pågrepet etter kontortid. Av og til oppstår det også uventede, men relativt kortvarige forsinkelser av ulik art. I slike tilfeller vil det sjelden være et vesentlig behov for prosessfullmektig, selv om vedkommende må vente i noe mer enn ett døgn på å bli uttransportert. Det vises i proposisjonen til at hensynet til hensiktsmessig ressursbruk derfor taler imot at det skal måtte oppnevnes advokat innen 24 timer i alle saker.

Etter en helhetlig vurdering foreslår departementet at det lovfestes at prosessfullmektig så vidt mulig skal oppnevnes straks det er klart at utlendingen ikke vil bli løslatt, uttransportert eller fremstilt for fengsling innen utløpet av den andre dagen etter pågripelsen. Dette innebærer en mer fleksibel ramme enn straffeprosesslovens 24-timersregel, samtidig som hensynet til utlendingen ivaretas ved at oppnevning skal skje etter relativt kort tid.

Praksis etter straffeprosessloven § 98 vil kunne gi veiledning om i hvilke situasjoner oppnevning ikke vil være «mulig» (jf. formuleringen «så vidt mulig») innen den fastsatte tidsfristen. I riksadvokatens rundskriv 29. desember 2006 (nr. 4/2006) er det presisert at vilkåret skal praktiseres strengt.

1.6 Økonomiske og administrative konsekvenser

Det fremgår av proposisjonen at den foreslåtte utvidelsen av fremstillingsfristen vil føre til at det ikke lenger vil være nødvendig med fremstilling for tingretten i like mange saker som i dag. Dette vil innebære en ressursbesparelse både for politiet og for domstolene, og legge til rette for enda mer effektive prosesser i returarbeidet. I den grad effektiviseringen resulterer i flere gjennomførte returer, vil forslaget på sikt kunne medføre reduserte utgifter til blant annet mottaksdrift. Forslaget antas ikke å ha vesentlige økonomiske konsekvenser.

Det vises i proposisjonen til at det ikke foreligger noen samlet statistikk om bruken av prosessfullmektig, og det er derfor vanskelig å anslå om færre enn i dag vil få oppnevnt prosessfullmektig dersom fristen settes til «innen utløpet av den andre dagen etter pågripelsen», som foreslått. Det kan være grunn til å forvente en viss reduksjon i antall oppnevnelser, uten at det kan legges til grunn at det vil ha noen vesentlig budsjettmessig betydning.

2. Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Jan Bøhler, Stine Renate Håheim, Stein Erik Lauvås, Helga Pedersen, og Eirik Sivertsen, fra Høyre, Bjørn Erik Hollevik, Frank J. Jensen, Mudassar Kapur og Ingjerd Schou, fra Fremskrittspartiet, Mazyar Keshvari og lederen Helge André Njåstad, fra Kristelig Folkeparti, Marie Ljones Brekke, fra Senterpartiet, Heidi Greni, fra Venstre, André N. Skjelstad, og fra Sosialistisk Venstreparti, Karin Andersen, har merket seg at regjeringen i proposisjonen foreslår endringer i utlendingsloven som innebærer utvidet fremstillingsfrist og en konkretisering av når en person som er pågrepet etter utlendingsloven, skal få oppnevnt prosessfullmektig. Endringene kan innebære effektivisering av saksbehandlingen og ressursbesparelse.

Komiteen viser til at endringsforslag på disse områdene ble sendt på høring så tidlig som i 2010, men at forslag først ble fremmet for Stortinget av den nåværende regjeringen. Det fremsatte forslag vedrørende oppnevning av prosessfullmektig er noe mer konkretisert enn høringsforslaget, og innspill fra høringsinstanser er til en viss grad hensyntatt.

Komiteen legger til grunn av de fremsatte forslag ikke er i strid med folkeretten og internasjonale konvensjoner Norge er forpliktet av. Heller ingen av høringsinstansene har påberopt seg slike begrunnelser i sine høringssvar.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmet fra Sosialistisk Venstreparti, har merket seg at i de fleste saker blir utlendingen uttransportert kort tid etter pågripelsen. Også når det er nødvendig med fengsling, holdes vedkommende fengslet bare noen få dager før uttransportering eller løslatelse. I 2013 var median oppholdstid på Trandum 1,08 dager. Bare i et fåtall saker er samlet pågripelses- og fengslings-tid mer enn tre dager.

Flertallet mener på denne bakgrunn det vil være forsvarlig å utvide fremstillingsfristen til inntil tre dager slik at regelverket blir det samme som gjelder for straffesaker. Dette vil sannsynligvis redusere antall fengslinger.

Flertallet slutter seg også til forslaget vedrørende oppnevning av prosessfullmektig, og mener forslaget i proposisjonen bedre ivaretar utlendingenes rettssikkerhet enn forslaget som var ute på høring.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti går mot endringen i § 106, med unntak av den særskilte fristen for fremstilling av mindreårige som fremgår av § 106 nytt fjerde ledd, som fastsetter at for pågrepne under 18 år må fremstilling skje snarest mulig og senest dagen etter pågripelsen. Ender fristen på en helgedag eller dag som etter lovgivningen er likestilt med helgedag, forlenges fristen med én dag. Dette er viktig for å sikre at barn får rask behandling av sine saker.

Dette medlem viser til høringssvar fra Riksadvokaten, Advokatforeningen, Noas og Juss-Buss. Hensynet som gjør seg gjeldende i straffesaker, er ikke de samme som i utlendingssaker.

Dette medlem mener at økt effektivisering ikke er en god nok begrunnelse til å svekke utlendingens rettssikkerhet, om at utlendingen tidlig får prøvd saken for retten. Dette medlem påpeker at endringen sannsynligvis vil føre til en økning i antall frihetsberøvelser og en økning i antall døgn med frihetsberøvelse.

Dette medlem viser til at det i dag ikke eksisterer et eget regelverk for hvor lenge barn kan bli sittende på Trandum, og dette medlem mener det er alvorlig at barn i dag kan bli sittende i internatet i flere måneder. Dette medlem viser til at det i Meld. St. 27 (2011–2012) Barn på flukt, går fram at «Barn skal som hovedregel ikke pågripes og plasseres på utlendingsinternatet i mer enn 24 timer. Juridisk avdeling i Politiets utlendingsenhet skal alltid underrettes når det er spørsmål om å plassere et barn på internatet. Varslingsplikten gjelder både for enslige, mindreårige asylsøkere og for barn som kommer sammen med sine foreldre». Dette medlem etterlyser et eget regelverk for hvordan, og eventuelt om, barn skal interneres på Trandum, og hva som i så

fall skal være makstiden for internering og konsekvensen av at makstiden er brukt.

3. Komiteens tilråding

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

vedtak til lov

om endringer i utlendingsloven (utvidelse av fremstillingsfristen ved pågrepelse m.m.)

I

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

§ 92 fjerde ledd skal lyde:

Retten skal oppnevne en prosessfullmektig når den prøver spørsmålet om fengsling etter § 106. Det skal så vidt mulig oppnevnes en prosessfullmektig 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. Retten skal også oppnevne en prosessfullmektig når den prøver spørsmålet om beslag eller pålegg etter § 104 annet ledd og § 105 annet ledd, med mindre det ville medføre særlig ulempe eller tidsspille, eller retten finner det ubetenkelig å unnlate å oppnevne prosessfullmektig. Dersom utlendingen allere-

de har advokat på det offentliges bekostning, skal vedkommende advokat som regel oppnevnes. Oppnevningen faller bort når retten bestemmer det.

§ 106 tredje og fjerde ledd skal lyde:

Pågrepelse beslattes av politimesteren eller den politimesteren gir fullmakt. Når det er fare ved opphold, kan en polititjenestemann foreta pågrepelse. Vil politiet beholde den pågrepne, må vedkommende snarest mulig, og senest den tredje dagen etter pågripelsen, fremstilles for tingretten med begjæring om fengsling. Straffeprosessloven §§ 174 til 191 gjelder så langt de passer. Fengsling etter første ledd bokstav b til f kan beslattes for høyst fire uker av gangen.

Er den pågrepne under 18 år, må fremstilling skje snarest mulig og senest dagen etter pågripelsen. Ender fristen på en helgedag eller dag som etter lovgivningen er likestilt med helgedag, forlenges fristen med én dag.

§ 106 nåværende fjerde ledd blir femte ledd. Nåværende femte ledd blir nytt sjette ledd.

§ 130 annet ledd annet punktum skal lyde:

Bestemmelsene om lengste samlede fengslingstid i § 106 femte ledd gjelder ikke.

II

Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer. Kongen kan sette i kraft de enkelte bestemmelser til forskjellig tid.

Oslo, i kommunal- og forvaltningskomiteen, den 18. november 2014

Helge André Njåstad

leder

Marie Ljones Brekke

ordfører

