



DET KONGELEGE
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

Prop. 91 L

(2015–2016)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

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

Innhald

1	Hovudinnhaldet i proposisjonen	5	6.5	Registrering og rettsleg bistand	23
2	Bakgrunnen for lovforslaget	7	7	Departementet sine vurderingar	26
3	Gjeldande rett	9	7.1	Pågriping og fengsling på grunnlag av 48-timarprosedyre	26
3.1	Pågriping og fengsling på utlendingsrettsleg grunnlag	9	7.1.1	Innleiing	26
3.2	Pålegg om meldeplikt eller bestemt opphaldsstad	10	7.1.2	Forslag om ny heimel	26
3.3	48-timarprosedyren	10	7.1.3	Særskilt om forholdet til Grunnlova, internasjonal rett m.m.	27
3.4	Rettleiing og rettshjelp	11	7.1.4	Særskilt om 72-timargrensa	29
4	Internasjonal rett og rettstilstanden i andre land	14	7.1.5	Særskilt om unntak for mindreårige	29
4.1	Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK)	14	7.1.6	Særskilt om framstillingsfrist og krav om lauslating	29
4.2	Annan internasjonal rett m.m.	16	7.2	Pålegg om meldeplikt og bestemt opphaldsstad	30
4.3	EU-rett og andre lands rett	17	7.3	Endring i § 106 a om unndragingsfare	31
5	Forslaga i høyringsnotatet	18	7.4	Registrering og rettsleg bistand	31
5.1	Pågriping og fengsling på grunnlag av 48-timarprosedyre	18	7.4.1	Innleiing	31
5.2	Pålegg om meldeplikt og bestemt opphaldsstad	18	7.4.2	Utvida registrering i staden for ordinært asylintervju	32
5.3	Endring i § 106 a om unndragingsfare	18	7.4.3	Generelt om rettleiing og rettshjelp	33
5.4	Registrering og rettsleg bistand	18	7.4.4	Val av advokat	33
5.4	bistand	18	7.4.5	Godtgjersla til advokaten	34
6	Synet til høyringsinstansane	20	8	Økonomiske og administrative konsekvensar	35
6.1	Pågriping og fengsling på grunnlag av 48-timarprosedyre	20	9	Merknader til dei einskilde reglane i lovforslaget	36
6.2	Særskilt om framstilling for fengsling	22	Forslag til lov om endringar i utlendingslova (pågriping og fengsling i samband med 48-timarprosedyren)	38	
6.3	Pålegg om meldeplikt og bestemt opphaldsstad	22			
6.4	Endring i § 106 a om unndragingsfare	23			



DET KONGELEGE
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

Prop. 91 L

(2015–2016)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

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

*Tilråding frå Justis- og beredskapsdepartementet 5. april 2016,
godkjend i statsråd same dagen.
(Regjeringa Solberg)*

1 Hovudinnhaldet i proposisjonen

Justis- og beredskapsdepartementet foreslår i denne proposisjonen endringar 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 pågriping og fengsling i utlendingslova § 106. Forslaget inneber at det vil vere høve til å vurdere pågriping og eventuelt fengsling av ein utlending som har levert ein asylsøknad som presumptivt er openbert grunnlaus og difor vert handsama i særskilt hurtigprosedyre. Den aktuelle hurtigprosedyren er den såkalla 48-timarprosedyren, nærare omtalt i avsnitt 3.3 nedanfor. Etter lovforslaget skal pågriping og fengsling åleine på grunnlag av hurtigprosedyre maksimalt kunne vare i 72 timar. Generelle vilkår for fengsling og andre tvangsmiddel, til dømes kravet om forholdsmessigheit, vil gjelde også i slike saker. Vidare vil heimelen for pågriping og fengsling eksplisitt gjere unntak for mindreårige og barnefamiliar.

Føremålet med å pågripe og eventuelt fengsle i samband med 48-timarprosedyren er for det første å sikre at utlendingen er tilgjengeleg under prosedyren og ikkje forsvinn før søknaden er avgjort, eventuelt i samband med at søknaden vert trekt. Vidare vil det at søkjaren er i politiet si forvaring leggje til rette for rask uttransportering når prosedyren er avslutta og søknaden eventuelt er avslått.

Departementet viser i denne samanheng til at om lag 90 personar av dei som fekk avslag gjennom 48-timarprosedyren i 2015 ikkje er uttransportert, og at over 90 prosent av desse er registrert som forsvunne eller utan kjend adresse, jf. avsnitt 3.3 nedanfor. Politiet har også erfart at ein-skilde personar i denne gruppa forlét mottak for å utføre kriminelle handlingar. Det er grunn til å tru at desse personane allereie i utgangspunktet har kriminelle intensjonar, og misbruker asylinstituttet med dette føremålet.

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. I somme tilfelle kan det vere tilstrekkeleg og tenleg å bruke desse mindre inngripande tvangsmidla heller enn fengsling. Pålegg etter § 105 vil, i motsetnad til den nye heimelen i § 106, også kunne vere aktuelt overfor mindreårige og barnefamiljar. Det vil heller ikkje gjelde noko 72-timargrense.

Vidare foreslår departementet ei endring i utlendingslova § 106 a første ledd. Her er det lista opp moment det skal leggjast 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. Dersom det ligg føre unndragingsfare, vil det kunne vere grunnlag for fengsling også ut over 72-timargrensa i den nye fengslingsheimelen i dei tilfella det er naudsynt.

I proposisjonen skisserer også departementet særskilte rutinar og reglar om rettshjelp for dei aktuelle sakene. Desse vil bli gjennomført ved endringar i aktuelle retningslinjer og forskrifter, dersom Stortinget vedtek lovforslaget.

2 Bakgrunnen for lovforslaget

Justis- og beredskapsdepartementet sendte 3. juli 2015 på høyring eit forslag om heimel for fengsling i hurtigprosedyresaker m.m., med svarfrist 3. oktober 2015. Høyringsbrevet vart sendt til følgjande instansar:

Departementa

Arbeids- og velferdsdirektoratet (NAV)
 Barneombudet
 Datatilsynet
 Domstoladministrasjonen
 Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi)
 Kriminalomsorgsdirektoratet
 Likestillings- og diskrimineringsombudet
 Nasjonalt ID-senter
 Norad
 Politidirektoratet (POD)
 Politiets sikkerhetstjeneste (PST)
 Regjeringsadvokaten
 Riksadvokaten
 Språkrådet
 Stortingets ombudsmann for forvaltningen
 Utlendingsdirektoratet (UDI)
 Utlendingsnemnda (UNE)

Fylkesmennene

Advokatforeningen
 Akademikerne
 Amnesty International Norge
 Antirasistisk Senter
 Arbeiderpartiet
 Arbeidsgiverforeningen Spekter
 Bispedøma (11 stykker)
 Demokratene
 Den norske dommerforening
 Den norske kirke – Kirkerådet
 Det liberale folkepartiet
 DROF – Driftsoperatørforum
 Fagforbundet
 Faglig forum for kommunalt flyktningarbeid
 Flyktninghjelpen
 Fremskrittspartiet
 Helsingforskomiteen
 Hovedorganisasjonen Virke

Human Rights Service (HRS)
 Høyre
 Innvandrernes Landsorganisasjon (INLO)
 Islamsk Råd
 Juridisk Rådgivning for Kvinner (JURK)
 Juss-Buss
 Jussformidlingen
 Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon (KS)
 Kontoret for fri rettshjelp
 Kristelig Folkeparti
 Kristent Interkulturelt Arbeid (KIA)
 KUN Senter for kunnskap og likestilling
 Kystpartiet
 Landsorganisasjonen i Norge (LO)
 Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner (LNU)
 Miljøpartiet De grønne
 MiRA Ressurssenter for innvandrere- og flyktningkvinner
 Norges Juristforbund
 Norges Kommunistiske Parti
 Norges politilederslag
 Norsk Folkehjelp
 Norsk Innvandrersforum
 Norsk organisasjon for asylsøkere (NOAS)
 Norsk senter for menneskerettigheter (SMR)
 Norsk Tjenestemannslag (NTL)
 Næringslivets hovedorganisasjon (NHO)
 Organisasjonen mot offentlig diskriminering (OMOD)
 Pensjonistpartiet
 Peoplepeace
 Politiets Fellesforbund
 Politijuristene
 PRESS – Redd Barna Ungdom
 Redd Barna
 Rettspolitisk forening
 Røde Kors
 Rødt
 Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn
 Selvhjelp for innvandrere og flyktninger (SEIF)
 Seniorsaken
 Senterpartiet
 SOS Rasisme
 Sosialistisk Venstreparti

Stiftelsen barnas rettigheter
Uføres Landsorganisasjon (ULO)
UNHCR Stockholm
Unio – Hovedorganisasjonen for universitets- og
høyskoleutdannede
Venstre
Vergeforeningen
Virke Hovedorganisasjonen
Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund (YS)

Følgjande instansar hadde merknader:

Advokatforeningen
Bergen tingrett
Den norske Dommerforening
Domstoladministrasjonen
Feministisk Initiativ Bergen/Hordaland
Fylkesmannen i Oslo og Akershus
Fylkesmannen i Nordland
Innvandrerne Landsorganisasjon (INLO)
Kriminalomsorgsdirektoratet
MiRA Ressurssenter for minoritetskvinner
Norsk organisasjon for asylsøkere (NOAS)
Norsk Folkehjelp

Politidirektoratet
Politiets sikkerhetstjeneste (PST)
Politiets utlendingsenhet
Riksadvokaten
Statens sivilrettsforvaltning
UNHCR Stockholm
Utlendingsdirektoratet
Utlendingsnemnda

Følgjande instansar svarte utan å ha merknader:

Arbeids- og velferdsdirektoratet
Datatilsynet
Forsvarsdepartementet
Helse- og omsorgsdepartementet
Landbruks- og matdepartementet
Regjeringsadvokaten
Samferdselsdepartementet
Utanriksdepartementet

Landsorganisasjonen i Norge (LO) og Mellom-
kirkelig råd for Den norske kirke ønskte ikkje å
uttale seg.

3 Gjeldande rett

3.1 Pågrep og fengsling på utlendingsrettsleg grunnlag

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

En utlending kan pågripes og fengsles når

- a. utlendingen ikke samarbeider om å klarlegge sin identitet i henhold til lovens § 21 eller § 83, eller det er konkrete holdepunkter for å anta at utlendingen oppgir uriktig identitet,
- b. det er konkrete holdepunkter for å anta at utlendingen vil unndra seg iverksettingen av et vedtak som innebærer at utlendingen plikter å forlate riket. Pågrep og fengsling kan også skje dersom det er vesentlig fare for at utlendingen vil unndra seg iverksettingen av et vedtak som innebærer at utlendingen skal overføres til et annet europeisk land i medhold av Dublin-samarbeidet, jf. § 32 fjerde ledd,
- c. utlendingen ikke overholder meldeplikt eller pålegg om bestemt oppholdssted etter § 105 første ledd bokstav c, og utlendingen har en sak til behandling som ikke er endelig avgjort eller tidspunktet for utreisefristen ennå ikke er inntrådt,
- d. det er truffet vedtak om utvisning og vedtaket er endelig eller det er ikke gitt utsatt iverksettelse i forbindelse med klage, jf. § 90, og det treffes tiltak mot utlendingen med sikte på utsendelse. Det er et vilkår at utlendingen er utvist på grunn av ilagt straff og at det ut fra utlendingens personlige forhold er fare for at utlendingen vil begå nye straffbare handlinger,
- e. utlendingen ikke gjør det som er nødvendig for å oppfylle plikten til å skaffe seg gyldig reisedokument, og formålet er å fremstille

utlendingen for det aktuelle lands utenriksstasjon for å få utstedt reisedokument,

- f. utlendingen er i transitt i norsk lufthavn, med sikte på utsendelse, eller
- g. utlendingens søknad om beskyttelse mest sannsynlig vil bli nektet realitetsbehandlet i medhold av § 32 første ledd bokstav a eller d fordi vedkommende har fått asyl eller annen form for beskyttelse i et annet land, eller forut for innreise til riket hadde opphold i en stat eller et område hvor vedkommende ikke var forfulgt. Dette gjelder ikke hvis utlendingen er mindreårig eller har mindreårig barn som også har søkt beskyttelse.

Paragraf 106 andre ledd slår fast at «det skal ikke besluttes pågrep eller fengsling dersom det vil være tilstrekkelig med meldeplikt eller pålegg om bestemt oppholdssted», jf. § 105.

Tredje ledd regulerer mellom anna kven som skal vedta pågrep. Som hovudregel er dette «politimesteren eller den politimesteren gir fullmakt», men ein polititeneestemann kan pågrepe «når det er fare ved opphold». Tredje ledd regulerer vidare politiet sin frist for å framstille ein pågripen utlending for tingretten, dersom ein ønskjer å halde på vedkomande. Dette skal skje «snerest mulig, og senest den tredje dagen etter pågripelsen». Etter fjerde ledd gjeld det ein kortare framstillingsfrist når den pågripne er mindreårig.

Avgjerd om fengsling, og eventuell forlenga fengsling, vert teken av domstolen. Grensene for fengslingstid er regulert i § 106 femte ledd. Hovudregelen er at samla fengslingstid ikkje kan overstige 12 veker, med mindre det ligg føre «særlige grunner».

Utlendingslova § 106 a gjev nærare rettleiing for fengsling på grunn av unndragingsfare, jf. § 106 første ledd bokstav b. I første ledd er det slått fast at det skal skje ei konkret totalvurdering av om det ligg føre unndragingsfare. Vidare er det teke inn ei ikkje uttømande liste over moment det kan leggjast vekt på i denne vurderinga, jf. bokstav a til k. Andre ledd slår fast at det også kan leggjast vekt på generelle erfaringar med unndraging.

Utlendingslova § 99 (generelt om bruk av tvangsmiddel) slår fast at styresmaktene berre kan bruke tvangsmiddel når det er «tilstrekkelig grunn til det», og at tvangsmiddel ikkje kan brukast «når det etter sakens art og forholdene ellers ville være et uforholdsmessig inngrep».

Grunnlova § 94 første ledd slår fast at eit kvart fridomstap må ha heimel i lov og «må vere naudsynt og ikkje utgjere eit mishøveleg inngrep». Høgsterett har slått fast at reglane som kom inn i Grunnlova ved grunnlovsreforma i mai 2014, skal tolkast i lys av dei folkerettslege førebileta for reglane, jf. Rt. 2015 s. 93 (likevel slik at framtidig praksis frå internasjonale handhevingorgan ikkje har same prejudikatsverknad ved grunnlovstolkinga som ved tolkinga av dei parallelle konvensjonsreglane). Denne dommen gjaldt Grunnlova § 102 (retten til respekt for familielivet m.m.). I den grad Grunnlova § 106 vil bli tolka på same vis, vil dei relevante folkerettslege førebileta vere SP art. 12 nr. 1 og EMK tilleggsprotokoll 4 art. 2.

3.2 Pålegg om meldeplikt eller bestemt opphaldsstad

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

- a) utlendingen ikkje samarbeider om å klarlegge sin identitet i henhold til lovens § 21 eller § 83, eller det er konkrete holdepunkter for å anta at utlendingen oppgir uriktig identitet,
- b) det er konkrete holdepunkter for å anta at utlendingen vil unndra seg iverksettingen av et vedtak som innebærer at utlendingen plikter å forlate riket,
- c) utlendingen er asylsøker eller har ulovlig opphold og er ilagt straff for et straffbart forhold eller treffes på fersk gjerning ved utøvelse av et straffbart forhold, som kan føre til høyere straff enn fengsel i seks måneder,
- d) det eneste grunnlag for opphold i riket er vernet mot utsendelse etter § 73, eller
- e) utlendingens søknad om beskyttelse har blitt eller mest sannsynlig vil bli nektet realitetsbehandlet i medhold av § 32 første ledd bokstav a eller d fordi vedkommende har fått asyl eller annen form for beskyttelse i et annet land, eller forut for innreise til riket hadde opp-

hold i en stat eller et område hvor vedkommende ikke var forfulgt.

Paragraf 105 andre ledd slår fast at det er politi-meisteren eller den han gjev fullmakt som kan gje slike pålegg. Utlendingen kan krevje rettsleg handsaming av spørsmålet. Utlendingslova § 99 om forholdsmessigheit m.m. gjeld også for pålegg etter § 105.

Utlendingslova § 93 fjerde ledd gjev ein viss moglegheit for å påleggje ein utlending å vere tilgjengeleg i samband med søknadshandsaminga, utan å ty til tvangsmiddel. Første og andre punktum lyder slik:

«Søkeren plikter å gjøre sitt beste for å fremlegge nødvendig dokumentasjon og medvirke til innhenting av nødvendige opplysninger. For dette formålet kan søkeren pålegges å være tilgjengelig på et nærmere angitt sted.»

I forarbeida til regelen er det understreka at heimen for å gje slikt pålegg ikkje gjev grunnlag for fengsling.

Grunnlova § 113 slår fast at «[s]tyresmaktene må ha grunnlag i lov for å gripe inn overfor ein-skildmennesket». Det gjeld altså eit lovskrav også for inngrep i rørslefridomen som ikkje utgjer fridomsrøving.

Vidare heiter det i Grunnlova § 106 at «Alle som oppheld seg lovleg i riket, kan fritt ferdest innanfor grensene og velje bustad der».

Den mest relevante regelen i internasjonal rett er artikkel 2 i fjerde tilleggsprotokoll til EMK, som i første punkt slår fast retten til rørslefridom. Det gjeld likevel unntak frå denne, jf. tredje og fjerde punkt. Departementet er ikkje kjent med at EMD har teke stilling til bruk av pålegg om meldeplikt mv. i samband med hurtigprosedyre.

3.3 48-timarprosedyren

Den i denne samanheng aktuelle hurtigprosedyren for handsaming av asylsøknader, er den såkalla 48-timarprosedyren. I korthet inneber prosedyren 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-timarprosedysten følgjer av UDI sitt rundskriv RS 2011-030. I punkt 4 er det utdjupa kven som er omfatta av prosedyren:

«Personer som kommer fra land UDI legger til grunn etterlever de internasjonale menneskerettighetene på et akseptabelt nivå, se landlisten som er vedlagt, er kandidater til å få saken sin behandlet i 48-timersprosedysten. Fordi UDI legger til grunn at landene fra landlisten etterlever menneskerettighetene på et akseptabelt nivå, vil ofte søknader om beskyttelse fra borgere av disse landene være åpenbart grunnløse. Det vil si at Utlendingsdirektoratet mener det er åpenbart at vilkårene etter utlendingsloven § 28 ikke er oppfylt. De aller fleste søknadene i 48-timersprosedysten vurderes som åpenbart grunnløse.

Hvilke land som er med i listen over 48-timersprosedysten er ikke fast. UDI følger situasjonen i de relevante landene, og kan fjerne eller legge til land fra listen dersom landinformasjonen tilsier dette.

Enslige mindreåriges saker behandles aldri i 48-timersprosedyste.»

Lista over nasjonalitetar som er omfatta av 48-timarprosedysten er tilgjengeleg på udiregelverk.no som vedlegg til retningslinjene (RS 2011-030V). I dag er det om lag 50 land på lista, inkludert blant anna EU-land.

Om utsett iverksetting heiter det i retningslinjene punkt 5:

«I åpenbart grunnløse saker får søkeren avslag på søknaden om beskyttelse, og beslutning om utsatt iverksettelse tas innan 48 timer etter at søknaden om beskyttelse er registrert. Som hovedregel gir UDI nei til utsatt iverksettelse av vedtaket når søknaden er åpenbart grunnløs.

Enheten som er ansvarlig for å behandle 48-timerssakene skal vurdere hvorvidt en sak regnes som åpenbart grunnløs eller ikke. I enkelte tilfeller kan en søknad i 48-timersprosedysten anses som ikke åpenbart grunnløs. I disse sakene gis det ja til utsatt iverksettelse av vedtaket.»

Forholdet til utvisingsreglane er omtalt i punkt 6 i retningslinjene: «[S]økere med åpenbart grunn-

løse søknader skal utvises med hjemmel i utl § 66 annet ledd, bokstav b. Søkere fra land innen EU og EØS utvises ikke».

I dei sakene det vert fatta vedtak om utvising, vil vedtaket vere eit relevant moment for vurderinga av om det er fare for unndraging, jf. utlendingslova § 106 a første ledd bokstav c.

Punkt 7 regulerer når ei sak skal ut av prosedyren:

«Dersom det fremkommer opplysninger i saken som tilsier at søknaden ikke skal behandles i 48-timersprosedysten, skal den ansvarlige vedtaksenheten i UDI etter en konkret vurdering ta saken ut av prosedyren og overføre den til en annen saksbehandlingsprosedyste, vanligvis til normalsaksprosedysten.

En søknad tas også ut av prosedyren om den kan behandles i dublinprosedyste og en uttransport til hjemlandet er særlig ressurskrevende.»

Departementet nemner i denne samanheng at det tidlegare følgde av retningslinjene at «[e]n søknad tas også ut av 48-timersprosedysten dersom søkeren trekker søknaden eller om søkeren forsvinner før intervju eller vedtak foreligger». Dette vart endra i august 2014. Det er altså ikkje lenger praksis at saker vert tekne ut av prosedyren dersom utlendingen trekk søknaden eller forsvinn.

I 2015 fekk 537 asylsøkjjarar sakene sine handsama etter 48-timarprosedysten (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 % 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 % registrert som forsvunne eller utan kjend adresse. Av dei 674 som vart uttransportert i perioden 2013 t.o.m. 2014, var 3 % registrert som straffedømte i Noreg. Somme nasjonalitetar var sterkt overrepresenterte i denne statistikken.

3.4 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 saker der søknaden er vurdert som openbert grunnlaus, vert det gjeve tre gongar den offentlege salærsatsen, jf. stykkprisforskrifta § 5 andre ledd nr. 1 bokstav c nr. 2. Det kan bli innvilga ytterlegare to gongar salærsatsen dersom UDI samtykker i utsett iverksetting av vedtaket.

Utlendingslova § 92 første ledd slår fast at ein utlending har rett til fritt rettsråd utan behovsprøving i blant anna saker om utvisning (med unntak av utvisning pga. strafferettslege forhold). Utlendingar i hurtigprosedyre vil normalt bli utvist etter § 66 andre ledd bokstav b, på det grunnlag at det ikkje er gjeve frist for utreise (jf. UDIs retningslinjer i RS 2011-030 punkt 6) dei vil dermed ha rett til fritt rettsråd når det vert oppretta utvisingssak.

Det følgjer av § 92 fjerde ledd at ein pågripen utlending «så vidt mulig» skal få oppnemnt prosessfullmektig «straks det er klart at [vedkommende] ikke vil bli løslatt, uttransportert eller fremstilt for fengsling etter § 106 innen utløpet av den andre dagen etter pågripelsen». Det følgjer for øvrig av fjerde ledd fjerde punktum at «[d]ersom utlendingen allerede har advokat på det offentliges bekostning, skal vedkommende advokat som regel oppnevnes.»

Stykkpris i fri sakførselsaker er regulert i stykkprisforskrifta § 6. Når det gjeld bistand ved fengsling i utlendingssak viser § 6 til § 9, som lyder slik:

§ 9. Stykkpris for forsvarer ved fengslingsoppdrag

Forsvarers bistand ved førstegangsfengsling betales med 5 ganger den offentlige salærsats for rettsmøte med varighet inntil 1 time. For rettsmøte av lengre varighet betales 0,5 ganger salærsatsen for hver overskytende halvtime.

Forsvarers bistand ved fengslingsforlengelse betales med 2 ganger den offentlige salærsats for rettsmøte med varighet inntil 1 time. For rettsmøte av lengre varighet betales 0,5 ganger den offentlige salærsats for hver overskytende halvtime.

Dersom forsvarers bistand som nevnt i første og annet ledd omfatter utferdigelse av skriftlig ankeerklæring eller støtteskriv til anke, gis et tillegg på 0,5 ganger den offentlige salærsats.

Hver dag i varetektsperioden betales med 0,15 ganger den offentlige salærsats. Forsva-

rers bistand i fengselsbesøk betales etter reglene i salærforskriften, men maksimalt med 1 gang den offentlige salærsats for hver påbegynte periode à 14 dager. Forsvarers bistand i fengselsbesøk hvor siktede er underlagt brev- og besøksforbud betales med maksimalt 2 ganger den offentlige salærsats for hver påbegynte periode à 14 dager. Forsvarers bistand i politiavhør betales etter reglene i salærforskriften.

Utlendingsforskrifta § 17-17 (veiledning om rettshjelp) første ledd første punktum slår fast at «[i] sak om bortvisning, utvisning og tilbakekall av gitt tillatelse, og når utlendingen søker beskyttelse etter lovens § 28, skal politiet gi veiledning i samsvar med lovens § 82.» Dette inneber blant anna rettleiing om at utlendingen har rett til fullmektig og rettshjelp, og rett til å setje seg i kontakt med ein norsk flyktningsorganisasjon, jf. utlendingslova § 82.

Av § 17-17 andre ledd andre punktum går det fram at «Utlending som søker beskyttelse, og som ikke har rett til fritt rettsråd, skal gis tilbud om individuell veiledning fra en uavhengig organisasjon i forbindelse med at søknaden fremsettes [...]».

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. Utvida registrering inneber i korthet at politiet skal foreta eit kort intervju med innhenting av opplysningar som er naudsynte for å avgjere søknaden om vern (asyl). Rettleiing og advokatbistand når politiet gjennomfører utvida registrering, er nærare omtalt i rundskriv 2010-081 om «bruk av ankomstregistrerings skjema ved søknad om beskyttelse» punkt 5.4.4:

«I alle saker der politiet skal gjennomføre utvidet registrering, eller kartlegging av asylgrunnlag som i punkt 2 ovenfor, må politiet påse at søkeren gis tilbud om individuell veiledning fra en uavhengig organisasjon, jf. utlendingsforskriften § 17-20 første ledd. Det er tilstrekkelig at veiledningen skjer ved utdeling av skriftlig materiale, eventuelt at søkeren kommuniserer med organisasjonen via telefon.

Politiet informerer søkeren om at retten til fri advokatbistand trer i kraft dersom Utlendingsdirektoratet avslår søknad om beskyttelse, jf. utlendingsloven § 92 annet ledd.

Dersom politiet forhåndsvarsler om utvisning i forbindelse med den utvidede registreringen av søknad om beskyttelse, må politiet

påse at søkeren gis mulighet til å la seg bistå av advokat dersom han eller hun ønsker det, jf utlendingsloven § 92 første ledd.

Advokaten skal i slike saker ha kopi av forhandsvarselet. Politiet setter en rimelig frist til å komme med merknader før saken oversendes Utlendingsdirektoratet.»

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

arbeidsløyse. Bakgrunnen for rundskrivet er ein auke i asylsøknader som berre vert grunnjevne med slike forhold, hovudsakleg sett fram av personar frå Balkan. Slike søknader vert rekna som openbert grunnlause, og det kjem erfaringsvis ikkje fram opplysingar som kan indikere eit reelt behov for vern. Rundskrivet omfattar alle søkjarar frå land som er omfatta av 48-timarprosedyren, og går i korthet ut på at politiet skal gjennomføre utvida registrering i saker der søknaden berre er grunnjevne med sosioøkonomiske forhold.

4 Internasjonal rett og rettstilstanden i andre land

4.1 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.»

Det følger av dette at 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 utdjupa kva som ligg i dette kravet.

I avgjerda *Saadi mot Storbritannia* (29. januar 2008, nr. 13229/03) tok EMD i storkammer for første gong stilling til fengsling grunngjeven med omsynet til å halde søkjarar samla og tilgjengelege for gjennomføring av hurtigprosedyre i sakshandsaminga.

Storbritannia innførte i år 2000 ein hurtigprosedyre for handsaming av eigna asylsøknader. Personar omfatta av prosedyren vart internert på Oakington Reception Centre i om lag ei veke, i påvente av vedtak i første instans. Saadi søkte asyl i Storbritannia 30. desember 2000. På dette tidspunktet var Oakington-senteret fullt, og Saadi fekk difor løyve til i staden å bu på hotell i tre netter. Han vart deretter overført til og internert på Oakington-senteret, medan asylsaka vart handsama i hurtigprosedyre. Saadi fekk avslag på søknaden 8. januar 2001. Dagen etter vart han lausletten, og fekk løyve til å opphalde seg i Storbritannia medan saka var til ankehandsaming. Han vann fram med anken og fekk asyl 14. januar 2003.

Spørsmålet for EMD var om fengslinga i sju dagar i januar 2001 var i strid med EMK art. 5.

EMD slo fast at prinsippa tidlegare utleia av andre leddsetning i art. 5 nr. 1 bokstav f, dvs. fengsling med sikte på uttransportering, må gjelde tilsvarande for fengsling «av en person for å hindre at han kommer inn i landet uten tillatelse». Det sentrale vilkåret er at fengsling ikkje skal vere *vilkårleg*. EMD oppsummerte det rettslege utgangspunktet slik i avsnitt 74:

«To avoid being branded as arbitrary, therefore, such detention must be carried out in good faith; it must be closely connected to the purpose of preventing unauthorised entry of the person to the country; the place and conditions of detention should be appropriate, bearing in mind that «the measure is applicable not to those who have committed criminal offences but to aliens who, often fearing for their lives, have fled from their own country» (...); and the length of the detention should not exceed that reasonably required for the purpose pursued.»

EMD understreka at det ikkje gjeld eit krav om at fengsling må vere eit *naudsynt* tiltak, og at det heller ikkje gjeld eit proporsjonalitetskrav ut over at fengslingstida ikkje må vere urimeleg lang, jf. avsnitt 72:

«[T]he Grand Chamber, interpreting the second limb of this sub-paragraph, held that, as long as a person was being detained «with a view to deportation», (...) there was no requirement that the detention be reasonably considered necessary (...). The Grand Chamber further held in *Chahal* that the principle of proportionality applied to detention under Article 5 § 1 (f) only to the extent that the detention should not continue for an unreasonable length of time (...).»

EMD konstaterte at føremålet med Oakington-senteret var å sikre særskilt rask avklaring av om lag 13 000 av totalt 84 000 årlege asylsøknader. For å oppnå dette, var det naudsynt å gjennomføre

opp til 150 intervju per dag. Saadi vart fengsla fordi søknaden hans var eigna for hurtighandsaming. I lys av dette kom EMD til at fengslinga av Saadi ikkje var i strid med EMK art. 5 nr. 1. Domstolen konkluderte slik:

77. In these circumstances, the Court finds that the national authorities acted in good faith in detaining the applicant. Indeed the policy behind the creation of the Oakington regime was generally to benefit asylum-seekers (...). Moreover, since the purpose of the deprivation of liberty was to enable the authorities quickly and efficiently to determine the applicant's claim to asylum, his detention was closely connected to the purpose of preventing unauthorised entry. (...)

79. Finally, as regards the length of the detention, the Court observes that the applicant was held for seven days at Oakington, and released the day after his claim to asylum had been refused at first instance. This period of detention cannot be said to have exceeded that reasonably required for the purpose pursued.

80. In conclusion, therefore, the Court finds that, given the difficult administrative problems with which the United Kingdom was confronted during the period in question, with increasingly high numbers of asylum-seekers (...), it was not incompatible with Article 5 § 1 (f) of the Convention to detain the applicant for seven days in suitable conditions to enable his claim to asylum to be processed speedily. Moreover, regard must be had to the fact that the provision of a more efficient system of determining large numbers of asylum claims rendered unnecessary recourse to a broader and more extensive use of detention powers.

EMD konkluderte derimot med brot på art. 5 nr. 2, fordi Saadi først etter 76 timar vart informert om grunnlaget for fengslinga.

Departementet nemner at britiske styremakter mellombels suspenderte hurtigprosedyren i juli 2015. Dette er nærare omtalt i avsnitt 7.1.3 nedanfor.

Som eit døme på ein praksis som *ikkje* vart akseptert av EMD, viser departementet til *Suso Musa mot Malta* (23. juli 2013, nr. 42337/12). Klagaren vart pågripen av politiet då han kom til

Malta med båt 8. april 2011. Han vart definert som ein «prohibited immigrant», og fekk utstedt eit dokument som utgjorde både ein «return decision» og ein «removal order». På dette grunnlaget vart han fengsla i *Safi Barracks*. Han vart sitjande der medan utlendingsmyndighetene handsama anken hans, som vart endeleg avgjort 2. april 2012. I mellomtida fann det også stad rettslege prosessar knytt til sjølve fengslinga, og til ei straffesak som følgje av eit opprør i Safi Barracks. Klagaren slapp fri 21. mars 2013, etter å ha vore fengsla på utlendingsrettsleg grunnlag i 546 dagar. Straffesaka var på dette tidspunktet ikkje avgjort.

EMD la til grunn dei rettslege utgangspunkta frå *Saadi*, jf. ovanfor. I *Suso Musa* konkluderte derimot domstolen med brot på både første og andre leddsetning i art. 5 nr. 1 bokstav f. Når det gjaldt fengsling «for å hindre at [en person] kommer inn i landet uten tillatelse», stilte domstolen seg kritisk til det han omtala som «an across-the-board detention policy (save for specific vulnerable categories) with a maximum duration of eighteen months». Domstolen hadde «reservations as to the Government's good faith» når det gjaldt ein slik praksis (avsnitt 100).

Vidare uttrykte EMD uro for «the appropriateness of the place and the conditions of detention», og viste til rapportar om svært kritikkverdige tilhøve i interneringssenteret (moglegvis så ille at dei utgjorde «umenneskelig og nedverdige behandling», jf. EMK art. 3). Domstolen fann det «difficult to consider such conditions as appropriate for persons who have not committed criminal offences but who, often fearing for their lives, have fled from their own country» (avsnitt 101).

Endeleg slo domstolen fast at maltesiske styresmakter hadde brukt urimeleg lang tid på å avgjere asylsøknaden (om lag eit år, og i halvparten av denne perioden sat klagaren fengsla på utlendingsrettsleg grunnlag). Domstolen viste til saka *Kanagaratnam mot Belgia*, der tre månader sakshandsamingstid utgjorde brot på art. 5 i kombinasjon med utilfredsstillande fengslingstilhøve, og motsetningsvis til at det i Saadi berre var tale om sju dagar fengsling. Seks månader fengsling, sett i samanheng med tilhøva i senteret, vart etter dette rekna for å vere urimeleg langvarig.

Departementet nemner også saka *I.M. mot Frankrike* (2. februar 2012, nr. 9152/09). Dommen er berre tilgjengeleg på fransk, men eit samandrag er publisert på UDI sine nettsider. Saka gjaldt utsending av ein sudansk asylsøklar og handsaminga av asylsøknaden i ein hurtigprosedyre. Klagaren gjorde gjeldande at utsending til

Sudan ville krenke EMK artikkel 3 (forbod mot tortur), og EMK artikkel 13 (retten til eit effektivt rettsmiddel). Domstolen uttalte at han var innforstått med at statar med ein stor pågang av asylsøkjjarar har behov for å nytte seg av visse mekanismar, men kom til at det i denne saka hadde skjedd ei krenking av EMK artikkel 13 sett i samanheng med artikkel 3.

Franske styremakter si handsaming av asylsøknaden innebar mellom anna at klagaren fekk fem dagar til å førebu og fremje ein asylsøknad. Klagaren, som var fengsla, måtte skrive søknaden på fransk og leggje fram dokumentasjon på fransk. EMD fremheva at klagaren sin situasjon vart forverra av at han ikkje fekk tolk. Det var heller ikkje mogleg å samle inn relevant informasjon og dokumentasjon for å underbygge søknaden. Klagaren hadde ingen moglegheiter til å leggje fram informasjon om identitet og opphav. Domstolen viste vidare til at asyLintervjuet varte i 30 minutt. I lys av ovannemnde innskrenkingar, fengslinga og det faktum at klagaren søkte asyl for første gong, konkluderte domstolen med at klagaren ikkje hadde fått høve til å setje fram ein påstand om krenking av EMK artikkel 3.

4.2 Annan internasjonal rett m.m.

Også andre konvensjonar mv. har reglar og føringar av relevans for fengsling på utlendingsrettsleg grunnlag. Verdas menneskerettserklæring art. 14 fastset retten til å søkje og ta imot vern:

«Enhver har rett til i andre land å søke og ta imot asyl mot forfølgelse.»

FNs konvensjon om sivile og politiske rettar (SP) slår i art. 9 nr. 1 fast at:

«Everyone has the right to liberty and security of person. No one shall be subjected to arbitrary arrest or detention. No one shall be deprived of his liberty except on such grounds and in accordance with such procedure as are established by law.»

Vidare heiter det i SP art. 12 nr. 1 at:

«Everyone lawfully within the territory of a State shall, within that territory, have the right to liberty of movement and freedom to choose his residence.»

Etter departementet si vurdering inneber ikkje desse reglane strengare grenser for fengsling enn kva som følgjer av EMK art. 5 nr. 1 bokstav f og norsk rett, jf. særleg forbodet mot vilkårlegheit og nødvendigheitskravet i Grunnlova § 94.

FNs konvensjon om flyktningers stilling – flyktningkonvensjonen – regulerer rørslefridomen til flyktningar i artiklane 26 og 31 nr. 2, som høvesvis gjeld flyktningar med og utan lovleg opphald. Reglane lyder slik:

Art. 26 Freedom of movement

Each Contracting State shall accord to refugees lawfully in its territory the right to choose their place of residence and to move freely within its territory, subject to any regulations applicable to aliens generally in the same circumstances.

Art. 31 Refugees unlawfully in the country of refuge

(...)

2. The Contracting States shall not apply to the movements of such refugees restrictions other than those which are necessary and such restrictions shall only be applied until their status in the country is regularized or they obtain admission into another country. The Contracting States shall allow such refugees a reasonable period and all the necessary facilities to obtain admission into another country.

Flyktningkonvensjonen opnar altså for avgrensingar i rørslefridomen til flyktningar på nærare vilkår. Departementet legg til grunn at desse vilkåra ikkje er strengare enn kva som følgjer av norsk rett og dei ovannemnde konvensjonsreglane. Departementet viser også til at FNs høgkommissær for flyktningar (UNHCR) har gjeve ut retningslinjer om bruk av fengsling (*Guidelines on the Applicable Criteria and Standards relating to the Detention of Asylum-Seekers and Alternatives to Detention*, 2012), som eksplisitt opnar for fengsling i samband med hurtigprosedyrar for grunnlause asylsøknader på nærare vilkår, jf. punkt 23 s. 17:

«Detention associated with accelerated procedures for manifestly unfounded or clearly abusive cases must be regulated by law and, as required by proportionality considerations, must weigh the various interests at play. Any detention in connection with accelerated procedures should only be applied to cases that are determined to be «manifestly unfounded» or «clearly abusive»; and those detained are entitled to the protections outlined in these Guidelines.»

4.3 EU-rett og andre lands rett

EU sitt returdirektiv (2008/115/EC) er gjennomført; norsk rett, og har reglar om fengsling i artikkel 15 til 18. Reglane gjeld fengsling for å gjennomføre retur, og er såleis ikkje direkte relevante for spørsmålet om fengsling i samband med hurtigprosedyre for handsaming av sjøve asylsøknaden.

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 (udlændinge-loven) 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). Det er ein føresetnad at det er naudsynt at utlendingen er til stades under sakshandsaminga og at mindre inngripande tiltak ikkje er tilstrekkelege. Ein pågripen

utlending skal framstillast for domstolen innan tre døgn, jf. § 37 første ledd.

Den svenske utlendingslova (utlänningslagen) opnar ikkje for fengsling spesifikt på grunnlag av hurtigprosedyrar, men har reglar for fengsling tidleg i ein søknadsprosedyre. Fengsling kan mellom anna skje dersom utlendingen har uklar identitet og retten til innreise og opphald i Sverige førebels ikkje kan avgjerast, eller dersom fengsling er naudsynt for å kunne gjennomføre ei vurdering av utlendingen sin rett til opphald (kapittel 10 § 1 første ledd og andre ledd nr. 1). Lova kapittel 10 § 4 gjeld varigheit av fengsling. Her går det mellom anna fram at ein utlending ikkje kan haldast fengsla i meir enn 48 timar dersom fengslingsgrunnlaget er at vedkomande sin rett til innreise og opphald skal utreiast (jf. § 1 andre ledd nr. 1).

Den finske utlendingslova (utlänningslagen) har ingen fengslingsreglar som spesifikt gjeld hurtigprosedyrar. Etter § 121 kan ein utlending fengslast mellom anna dersom det er grunn til å anta at vedkomande vil forhindre eller vesentlig forvanske handsaminga av saka, eller dersom det er naudsynt for å utreie identitet.

5 Forslaga i høyringsnotatet

5.1 Pågriping og fengsling på grunnlag av 48-timarprosedyre

Departementet framheva i høyringsnotatet at relativt mange søkjarar får sakene sine handsama i 48-timarprosedyren årleg, og at det blant desse søkjarane førekjem misbruk av asylinstituttet og kriminell åtferd. Departementet fann det på denne bakgrunn tenleg 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-timarprosedyren. Departementet uttalte at ein slik heimel vil styrke utlendingskontrollen og effektivisere arbeidet med sakshandsaming og eventuell retur.

Departementet fann det klart at lovforslaget ikkje var i strid med Grunnlova § 94 eller internasjonal rett, og viste mellom anna til at EMD har akseptert kortvarig fengsling for å gjennomføre hurtigprosedyrar.

Det gjekk eksplisitt fram av lovforslaget i høyringsbrevet at fengslingsheimelen ikkje vil vere aktuell overfor mindreårige eller personar som har barn som også har søkt om vern.

5.2 Pålegg om meldeplikt og bestemt opphaldsstad

Departementet foreslo at det, på tilsvarende vilkår som ovanfor, skal vere heimel i utlendingslova for å nytte pålegg om meldeplikt eller bestemt opphaldsstad overfor personar i 48-timarprosedyren. Departementet fann det klart at slike pålegg, som er langt mindre inngripande enn fengsling, vil vere innanfor dei menneskerettslege rammene som følgjer av Grunnlova og internasjonal rett.

5.3 Endring i § 106 a om unndragingsfare

Departementet foreslo å lovfeste i § 106 a at avslag på ein openbert grunnlaus asylsøknad skal

telje som eit moment som tilseier fare for unndraging. Unndragingsfare er eit sjølvstendig fengslingsgrunnlag etter § 106 første ledd bokstav b. Departementet påpeikte at det i aktuelle saker ofte vil vere grunnlag for fengsling også etter gjeldande rett, ettersom utlendingar som får avslag på ein openbert grunnlaus asylsøknad vert utvist og eit utvisingsvedtak taler for unndragingsfare, men fann det likevel tenleg med ei tydeleggjering i § 106 a. Dette vil leggje til rette for forlenga fengsling etter utløpet av 72-timarfristen i dei tilfelle dette er naudsynt og forholdsmessig.

5.4 Registrering og rettsleg bistand

Departementet framheva at føremålet med 48-timarprosedyren generelt, og med den foreslegne fengslingsregelen spesielt, er å sikre rask sakshandsaming og rask retur. Det er difor viktig at sakene vert handtert på ein mest mogleg effektiv måte, samstundes som rettstryggleiken vert ivareteken.

I lys av dette foreslo departementet at saker der politiet vurderer å påripe i medhald av den foreslegne heimelen i § 106, skal følgje framgangsmåten med *utvida registrering*. Denne er nærare regulert i rundskriv RS 2010-081 om «bruk av ankomstregistrerings skjema ved søknad om beskyttelse», og inneber i korte trekk at ordinært asylintervju hjå UDI vert erstatta med eit kortare intervju hjå PU. Når politiet gjennomfører utvida registrering vil det ikkje vere naudsynt å transportere vedkomande fram og tilbake mellom Trandum og UDI for gjennomføring av intervju (med mindre UDI i den konkrete saka ser behov for eit ordinært intervju).

Departementet meinte at ei slik ordning er forsvareleg i eit rettstryggleiksperspektiv, og viste til at retten til rettleiing og advokatbistand vil bli ivareteken på følgjande vis:

- I samband med registrering skal politiet informere om utlendingen sine rettar og plikter.
- Utlendingen får tilbod om rettleiing av ein rettshjelpsorganisasjon (denne oppgåva er i dag lagt til NOAS)

- Retten til advokat trer inn når det ligg føre negativt vedtak frå UDI, når det vert oppretta sak om utvising eller når retten til prosessfullmektig trer inn som følgje av at vedkomande er pågripen.

Når det gjeld retten til advokat, foreslo departementet at ein og same advokat skal handtere både utlendingssaka (asylsaka og eventuelt utvisings-sak) og fengslingsspørsmålet i dei tilfella ein utlending vert pågripen i medhald av den foreslegne heimelen i § 106. Departementet fann det nærliggande at det bør veljast ein advokat som pri-

mært arbeider med fengslingssaker, men bad høyringsinstansane særskilt vurdere kva for advokatar som bør handtere slike saker.

Departementet såg behov for å regulere særskilt kva for godtgjersle som skal gjelde for ein advokat som handterer både asylsak og fengslingssak. Departementet tok utgangspunkt i stykkprisforskrifta § 9 om godtgjersle for fengslingssoppdrag, og la til to gongar den offentlege salærsatsen for handtering av utlendingssaka. Normalt vert det gjeve *tre* gongar salærsatsen i openbert grunnlause asylsaker.

6 Synet til høyringsinstansane

6.1 Pågrep og fengsling på grunnlag av 48-timarprosedyre

Advokatforeningen er «klart uenig i å innføre bestemmelser som åpner for pågrep og fengsling kun som følge av en asylsøknad alene», og uttaler mellom anna at «bestemmelser som dette [vil] kunne bidra til å undergrave asylinstituttet ved at man i verste fall også skremmer bort reelle asylsøkere med et klart beskyttelsesbehov».

Advokatforeningen viser også til døme på at UNE har vore usamd i UDI si vurdering av ein søknad som openbert grunnlaus og dermed har omgjort vedtak. Foreininga meiner det «vil bli klart uforholdsmessig dersom personer i denne gruppen også skal risikere fengsling ved ankomst». Foreininga gjer gjeldande at grensa for «åpenbart grunnløs» er flytande og gjev utilstrekkeleg klarheit og rettstryggleik.

Advokatforeningen meiner vidare at forslaget vil kunne medføre store kostnader, utan at det er gjeve ei tilstrekkeleg grunngeving. Foreininga meiner at dei omsyna departementet har framheva, er ivaretekne i det gjeldande regelverket. Etter Advokatforeningen sitt syn kan den foreslegne fengslingsheimelen «unnlates ved at man innfører ny § 105 første ledd bokstav e slik departementet har foreslått». Ved brot på pålegg etter § 105 vil ein kunne pågrepe og fengsle med heimel i § 106 første ledd bokstav c.

Bergen tingrett «er enig i at det er behov for en ordning med fengsling i «hurtigprosedyresaker» fordi så mange asylsøkere av denne kategorien unndrar seg uttransportering». Tingretten påpeiker elles at hurtigprosedyresakene kan medføre auka behov for dommarressursar, særleg i dei største byane, og etterlyser ei vurdering av kva for arbeidsmengd forslaget vil innebere for ulike domstolar.

Feministisk Initiativ Bergen/Hordaland er imot lovforslaget og «mener det er uholdbart at frihetsberøvelse benyttes ovenfor individer som ikke har brutt straffelova, særlig da hensikten med innføringen av hjemmelen syntes å være av symbolsk art». Ein er kritisk til at politiet «har fått

en økende rolle i håndteringen av utlendingspolitiske saker». Det vert også vist til at Noreg har blitt kritisert av FN's torturkomité for tilhøva ved utlendingsrettsleg fengsling. I lys av dette vil Feministisk Initiativ

«(...) på det sterkeste fraråde en innføring av muligheten til å fengsle utlendinger i påvente av behandling av asylsøknaden da det er grunnlovsstridig å frarøve mennesker sin frihet på preventivt grunnlag, basert på en presumptiv antagelse om at søknaden er grunnløs, og at det strider mot retten til å søke om beskyttelse og svekker asylsøkeres rettsikkerhet ytterligere.»

FNs høykommissær for flyktninger (UNHCR Stockholm) framhevar, når det gjeld hurtigprosedyrar generelt, «the importance of ensuring that procedural safeguards are in place» for å sikre at asylsøknader med substans vert tekne ut av prosedyren. UNHCR aksepterer klassifisering av «trygge land», så sant dette er basert på ei grundig vurdering som ein raskt vil kunne reversere om omstenda tilseier det. UNCHR framhevar at «there should be no negative impact on the procedural safeguards».

Under *General Observations* uttaler UNHCR at fengsling i samband med hurtigprosedyrer kan vere legitimt, men på nærare vilkår:

«Detention in connection with accelerated procedures may under certain conditions be for a legitimate purpose. However, because of the hardship that it entails for the individual concerned, it is subject to safeguards in international human rights law.»

UNHCR meiner derimot at slik fengsling ikkje kan grunnjevast med kriminalitetsførebygging eller effektivitetsomsyn:

«The other stated purpose of the Proposal, that is, crime prevention and administrative expediency, are in UNHCR's view not legitimate purposes for detention and are inconsistent

with Norway's international obligations under international refugee and human right law.»

På side 5 i høyringssvaret understrekar UNHCR at det er fullt lovleg å søkje asyl, og at flyktningar har rett til rørslefridom, med dei avgrensingar som kan følgje av flyktningkonvensjonen artikkel 31. Fengsling av asylsøkjjarar bør difor «normally be avoided and be a measure of last resort». UNHCR uttaler vidare at

«(...) there are three purposes for which detention may be necessary in an individual case, and which are generally in line with international law, namely public order, public health or national security. (...) The detention of an asylum-seeker on the sole ground of his or her nationality would be discriminatory and inconsistent with Article 3 of the 1951 Convention and international human rights law.

(...) UNHCR observes that detention of applicants to prevent absconding and in connection with accelerated procedures for manifestly unfounded claims falls under the category of public order and may be legitimate, however, such detention must be regulated by law and, as required by proportionality considerations, must weigh the various interests at play.»

UNHCR ser positivt på at mindreårige og barnefamiljar er unntekne frå den foreslegne fengslingsheimelen, og at det vil gjelde vilkår om nødvendighet og forholdsmessighet (jf. utlendingslova § 99). UNHCR meiner likevel det er uklart «how the necessity test will be applied in practice», og viser til at andre reglar i utlendingslova «require a necessity and proportionality assessment in all cases».

UNHCR meiner også at «the existing legal grounds for detention would be sufficient to cover the detention of asylum-seekers in the accelerated procedure for whom this measure has been determined». UNHCR understrekar at kommissæren sine *Detention Guidelines* «do not consider a provision allowing for systematic detention to facilitate an accelerated asylum procedure as being in compliance with international law or the Guidelines». Høgkommissæren åtvarar mot «the use of detention as a general rule in cases channeled in the accelerated procedure».

Innvandrernes Landsorganisasjon (INLO) er imot forslaget. INLO meiner at det skjer ei kriminalisering av migrasjon og at «denne måten til å håndtere de typene situasjoner bare åpner muligheten for brudd på grunnleggende menneskerettigheter».

Kriminalomsorgsdirektoratet (KDI) etterlyser ei nærare vurdering av kva for følgjer lovforslaget vil ha for kapasitetsutnyttinga på Trandum utlendingsinternat. KDI «er bekymret for at et økt press på utlendingsinternatet vil kunne ha en konsekvens for den allerede manglende kapasiteten i kriminalomsorgen». Det vert vist til at utlendingslova § 107 opnar for at personar som vert fengsla på utlendingsrettsleg grunnlag, unntaksvis kan bli plassert andre stadar enn på utlendingsinternat. KDI ønskjer difor å gjere departementet merksam på at eventuell kapasitetsmangel på Trandum vil kunne medføre ytterlegare utfordringar for Kriminalomsorgen.

MiRA Ressurssenter for minoritetskvinner «er svært bekymret for endringene som foreslås og anbefaler departementet å trekke forslaget».

Norsk Folkehjelp støttar ikkje forslaget om ein ny heimel for pågripping og fengsling. Dei er «svært kritiske til ein tendens mot auka bruk av fridomsrøving ovanfor personar som søker asyl. (...) Norsk Folkehjelp meiner auke fridomsrøving i dette tilfelle vil medverke til å kriminalisere ei gruppe asylsøkjjarar på bakgrunn av kva land dei kjem frå». Norsk Folkehjelp meiner at det å ha levert ein grunnlaus asylsøknad ikkje kan vere tilstrekkeleg grunnlag for fengsling, og at forslaget ikkje er i tråd med EMK artikkel 5 og kravet om «good faith».

Norsk Folkehjelp framhevar også at den britiske hurtigprosedyren, som er omtalt høyringsnotatet, vart suspendert i juni 2015 grunna ein «unacceptable risk of unfairness».

Norsk organisasjon for asylsøkere (NOAS) støttar ikkje lovforslaget, og uttaler innleiingsvis følgjande:

«Vi mener forslaget, hvis det blir gjennomført, vil være i strid med Grunnlova og Norges internasjonale forpliktelser, og det vil være diskriminerende på bakgrunn av statsborgerskap. Forslaget er etter vår vurdering hverken presist eller hensiktsmessig for å fremme kriminalitetsbekjempelse, noe som synes å være departementets hovedformål.»

NOAS si erfaring er at dei fleste personar i 48-timarprosedyren subjektivt meiner at dei har grunnlag for å få opphald i Noreg, og framhevar at ei feilaktig oppfatning av regelverket «innebærer (...) ikke at de misbruker asylsystemet eller at de har som mål å bedrive kriminalitet». I lys av dette meiner NOAS at «En generell hjemmel som åpner for å frihetsberøve personer som kommer fra antatt trygge land er derfor etter vår oppfatning et upre-

sist virkemiddel for å bekjempe kriminalitet, og kan heller ikke legitimeres innenfor dette formålet».

NOAS viser vidare til at lovforslaget ikkje har unndragingsfare som vilkår, og meiner dette «ikke kan karakteriseres annerledes enn som et forsøk på å omgå den grunnleggende rettssikkerhetsgarantien om at frihetsberøvelse må være nødvendig i hvert enkelte tilfelle (...). Fravik fra nødvendighetsprinsippet vil innebære vilkårlighet, noe som er i strid med Grunnlova og Norges internasjonale forpliktelser». NOAS stiller vidare spørsmål ved om lovforslaget vil stå seg mot diskrimineringsforbodet i diskrimineringslova § 4 og UNHCR sine retningslinjer om internering.

Politiets utlendingsenhet (PU) er positive til den foreslegne heimelen for fengsling, men ser utfordringar knytt til maksimalgrensa på 72 timar, jf. nærare omtale i avsnitt 7.1.4 nedanfor. PU finn det ikkje naudsynt eksplisitt å unnta mindreårige i den foreslegne fengslingsheimelen, slik departementet foreslår.

Politidirektoratet (POD) viser i stor grad til PU sitt høyringssvar, mellom anna når det gjeld 72-timargrensa og unntaket for mindreårige. POD peiker elles på at den foreslegne prosessen med utvida registrering har verknad på PU sin ressursbruk, og viser til at

«I forbindelse med utarbeidelsen av UDIs rundskriv 2015-006 [Utvidet registrering ved søknad om beskyttelse på grunn av sosioøkonomiske forhold/ arbeidsledighet] påpekte PU at en økning i saker der det kun anføres sosioøkonomiske forhold/arbeidsledighet ville ha stor innvirkning på hvor mange asylregistreringer de har kapasitet til å gjennomføre per dag. Det har i tiden etter dette ankommet mange albanske søkere som anfører slike forhold.»

Politiets sikkerhetstjeneste (PST) «stiller seg bak de foreslåtte lovendringene».

Riksadvokaten «har ikke innvendinger mot forslaget, og antar at det kan ha en viss kriminalitetsdempende effekt».

Utlendingsdirektoratet (UDI) ser positivt på forslaget om ein ny fengslingsheimel for å styrke utlendingskontrollen, effektivisere sakshandsaminga og få til hurtig uttransportering. UDI «ser ingen betenkeligheter med forslaget så lenge rettssikkerhetsgarantiene er til stede og forslaget ligger innenfor rammene av våre internasjonale forpliktelser».

Utlendingsnemnda (UNE) ser det som i utgangspunktet positivt med ein regel som kan bidra til å redusere kriminalitet og misbruk av asyl-

systemet. Nemnda understrekar samstundes at det er viktig at regelen ikkje vert brukt på ein vilkårleg, uforholdsmessig eller diskriminerande måte. UNE framhevar at omgrepet «åpenbart grunnløs» er vagt og skjønsmessig, og kan by på tvil. Det er difor viktig at søknader vert vurdert konkret.

6.2 Særskilt om framstilling for fengsling

Bergen tingrett viser til at det ikkje er foreslått ei særskilt regulering av spørsmålet om framstilling, jf. punkt 4.5 i høyringsnotatet, og oppmodar departementet om «å vurdere den foreslåtte 72 timers-fristen i forhold til oppfatningen som påtalemyndigheten mener gjelder for framstilling for varetektsfengsling etter straffeprosesslova». Det vert vist til at Riksadvokaten har uttalt at framstillingsfristen i straffesaker som praktisk hovudregel er 48 timar.

Den norske Dommerforening tek også opp den endra forståinga av framstillingsfristen i straffeprosesslova:

«Denne innstrammingen har ikke betydning for utlendingsfengslingsene ettersom bestemmelsen om fremstillingsfrist i SP artikkel 9 uttrykkelig er avgrenset til å gjelde frihetsberøvelse som ledd i etterforskning for en straffbar handling. (...)»

Det er således fullt mulig å anvende fremstillingsfristen i utlendingsloven § 106 etter sin ordlyd, selv om den tilsvarende bestemmelse i straffeprosessloven nå må tolkes innskrenkende. Slik ordlyden i § 106 nå er, vil dette bli løsningen. Hvis meningen derimot er å ha samme fremstillingsfrist i utlendingsaker som i straffeprosessen, bør formuleringen «snarest mulig, og senest den tredje dagen etter pågripelsen» i utlendingsloven § 106 tredje ledd endres til «snarest mulig, og senest 48 timer etter pågripelsen».

6.3 Pålegg om meldeplikt og bestemt opphaldsstad

Advokatforeningen meiner, som nemnt ovanfor, at den foreslegne endringa i § 105 inneber at fengslingsheimelen ikkje er naudsynt. Foreninga er såleis positiv til forslaget.

UNHCR minner om at fengslingssurrogat ikkje kan påleggast utelukkande på grunn av nasjonalitet. Vidare bør fengslingssurrogat «not

be used as alternative forms of detention; nor should alternatives to detention become alternatives to release». UNHCR er positive til lovforslaget, men understrekar at også tiltak som nemnt i § 105 utgjer menneskerettslege inngrep og at individuelle rettstryggleiksgarantiar må vere på plass.

MiRA Ressurscenter for minoritetskvinner meiner at pålegg om meldeplikt eller bestemt opphaldsstad «i enkelttilfeller bør kunne vurderes – fremfor at en hjemmel for fengsling og pågripelse innføres», men understrekar at dette må skje etter ei grundig vurdering og innanfor dei menneskerettslege rammene.

Politiets utlendingsenhet (PU) er negative til at lovforslaget ikkje opnar for å bruke pålegg om meldeplikt eller bestemt opphaldsstad overfor mindreårige i samband med hurtigprosedyre, jf. tilsvarende innvending mot fengslingsheimelen ovanfor. Det vert særleg vist til at dette har blitt gjort overfor albanske barnefamiljar i seinare tid, på grunnlag av unndragingsfare.

Politidirektoratet (POD) sluttar seg til PU sitt syn.

6.4 Endring i § 106 a om unndragingsfare

Advokatforeningen meiner at forslaget om endring i § 106 a er akseptabelt:

«Det må kunne anerkjennes at det foreligger en reell unndragelsesfare knyttet til asylsøkere som har fått endelig avslag på en søknad som har vært vurdert som åpenbart grunnløs, og at dette må kunne knyttes opp mot fengslingsheimelen i eksisterende § 106 første ledd bokstav b.»

UNHCR uttaler følgjande om den foreslegne endringa i utlendingslova § 106 a:

«While statistics may show that persons who have had their application for asylum rejected in the accelerated procedure are more likely to abscond, (...) UNHCR wishes to emphasize that such a risk does not necessarily exist in every individual case. (...) UNHCR is therefore concerned that introducing this element explicitly in the law may create a presumption that all applicants who have had their claim rejected are at risk of absconding. (...) it might lead to a rather automatic prolongation of the detention, without a thorough evaluation of the necessity and proportionality in each case.»

Norsk Folkehjelp støttar ikkje forslaget om ei endring i utlendingslova § 106 a om unndragingsfare, og meiner at «det å levere inn ein presumptivt grunnlaus asylsøknad ikkje er tilstrekkeleg for å hevde at personen vil unndra seg retur. Det er også grunn til å stille spørsmålsteikn ved om dette forslaget kan innebere diskriminering på bakgrunn av nasjonalitet».

NOAS er også imot forslaget. Etter *NOAS* sitt syn «gir fremleggelse av en asylsøknad som blir vurdert å være åpenbart grunnløs i utgangspunktet ikke en indikasjon på at søkeren har en intensjon om å oppholde seg ulovlig i landet eller unndra seg retur – heller tvert imot. (...) Hvis disse [asylsøkerne] skulle ha som formål å begå kriminelle handlinger eller oppholde seg ulovlig i landet, ville det være lite hensiktsmessig å søke asyl (...)».

Politiets utlendingsenhet (PU) stiller seg positive til den foreslegne endringa i utlendingslova § 106 a. Gitt 72-timarfristen i fengslingsheimelen, «vil en endring i § 106 a være av stor betydning for å få effektuert vedtak i disse sakene. Dette skyldes at vedkommende utlending, som redegjort for over, vil måtte (re)fengsles, men da på et annet grunnlag, først og fremst grunnet unndragelsesfare». PU meiner at regelen i § 106 a vil vere lett å praktisere.

Politidirektoratet (POD) støttar forslaget om endring i utlendingslova § 106 a.

6.5 Registrering og rettsleg bistand

Advokatforeningen uttaler følgjande om rettshjelp:

«Ettersom de her aktuelle saker behandles med utgangspunkt i gjeldende hurtigprosedyre, og ettersom myndighetene dermed allerede i utgangspunktet har inntatt en holdning om at søknaden er grunnløs, er det desto viktigere at utlendingen er sikret kvalifisert retts hjelp med tanke på det utlendingsrettslige nettopp for å fange opp de tilfeller der myndighetene også i denne type saker kan komme til å trå feil. En vil derfor klart fraråde en ordning som innebærer at det kun skal benyttes advokater som i hovedsak har strafferettslig erfaringsbakgrunn.»

Advokatforeningen har erfart at «en lang rekke av de saker som i dag tildeles advokatene som såkalt åpenbart grunnløse saker, og som dermed har begrenset stykkpris til tre ganger den offentlige salærsatsen, innebærer betydelig mer arbeid enn

det som dekkes gjennom stykkprisen». I lys av dette er meiner foreininga at departementet sitt forslag om (avkorta) godtgjersle til advokaten er utilstrekkeleg.

Domstoladministrasjonen (DA) har ikkje noko syn på kva for advokatar som bør nyttast. DA foreslår derimot ein alternativ ordlyd i forslaget til ny § 17-20 a første ledd i utlendingsforskrifta. Etter forslaget i høyringsnotatet «skal» ein oppnemne same advokat i både fengslings- og asylsak. DA meiner dette legg unødig strenge føringar, då det kan tenkjast tilfelle der det vil vere tenleg med separate advokatar. Ei formulering som til dømes «som hovedregel», vil vere meir open samstundes som ho gjev ei klar føring om å oppnemne éin advokat med mindre det er noko i vegen for dette.

UNHCR er kritiske til forslaget om at aktuelle saker skal vere gjenstand for «utvida registrering» hjå PU: «UNHCR is of the strong view that all these tasks [intervju, sakshandsaming m.m.] should be performed by a single central authority». UNHCR er urolege for at ein forenkla prosedyre aukar risikoen for urette avgjerder, og meiner at eit «personleg intervju» er ein essensiell del også av ein hurtigprosedyre. Dersom forslaget vert gjennomført, oppmodar UNCHR om at aktuelle tenestemenn i politiet får opplæring i mellom anna menneskerettar og intervjuteknikk.

Fylkesmannen i Nordland foreslår ei anna plassering av den foreslegne regelendringa i stykkprisforskrifta, der departementet foreslår å regulere godtgjersla til ein advokat som skal handtere både asylsak og fengslingssak i ei 48-timarsak.

Fylkesmannen i Oslo og Akershus har følgjande kommentar når det gjeld rettshjelp:

«(...) Vi har merket oss forslaget om å lovfeste at en og samme advokat skal håndtere både fengslingssak og utlendingssak. Vi forstår at dette er hensiktsmessig. Vi legger til grunn at det er samme instans som utbetaler salær i fengslingsaker som også skal utbetale i nevnte saker.»

MiRA Ressursenter for minoritetskvinner er skeptisk til forslaget om at éin advokat skal handtere både asylsak og fengslingssak og som hovudregel veljast blant advokatar som handterer fengslingsaker.

Politiets utlendingsenhet (PU) er positiv til forslaget om at éin advokat skal handtere både asylsaka og fengslingssaka. PU erfarer at mange utlendingar finn det vanskeleg å skilje mellom sakene, og truleg vil finne det lettare å forholde seg til éin advokat. Vidare taler det korte tidsperspektivet imot å bruke separate advokatar.

Statens sivilrettsforvaltning (SRF) har levert eit omfattande høyringssvar om godtgjersla til advokaten, der ein peikar på ei rekkje problemstillingar knytt til departementet sitt forslag til avkorta godtgjersle. SRF stiller mellom anna spørsmål ved kva for reglar i stykkprisforskrifta det eventuelt bør gjerast ei endring i og kva for utbetaling som skal avkortast. SRF problematiserer praktiseringa av vilkåra for *utvida* fritt rettsråd og kva for del av advokaten sitt arbeid som skal inngå i berekningsgrunnlaget for overskriding av stykkprisen. SRF finn det også noko uklart korleis betalinga reint praktisk skal skje, i lys av at betalinga i utlendingsaker og fengslingssaker høvesvis vert gjort av fylkesmannen og domstolen. Riktig og lik praktisering vil avhenge av god informasjonsflyt og dokumentasjon.

Utlendingsdirektoratet (UDI) støttar forslaget om at politiet skal foreta utvida registrering. UDI meiner vidare at det i utgangspunktet kan vere ein fordel å bruke berre éin advokat i aktuelle saker, men er skeptisk til at det bør veljast ein advokat som primært handterer fengslingssaker:

«Vi er imidlertid usikre på hvilke fordeler man i så fall kan oppnå ved kun å bruke advokater som arbeider med fengslingssaker. Vi mener det er utlendingssaken som er det sentrale temaet, jf. at utlendingen har blitt pågrepet fordi han eller hun har fremsatt en asylsøknad som antas å være åpenbart grunnløs og som derfor vil bli behandlet i en særskilt hurtigprosedyre. Selv om de aller fleste slike saker vil være enkle for utlendingsmyndighetene å ta stilling til, mener vi det vil være en rettssikkerhetsmessig fordel for søkerne at advokaten har erfaring med utlendingssaker, asylsaksbehandling og asylprosedyrer når klage og eventuelt utvisning skal vurderes. Vi viser til at det i mange av disse sakene vil et utvisningsvedtak være en etterfølgende konsekvens av at utlendingens asylsøknad blir avslått som åpenbart grunnløs. Det vil i en del av sakene også kunne være andre brudd på utlendingsloven som avdekkes, for eksempel uriktige opplysninger/ID, som vil innebære en utvidelse av innreiseforbudet samt innmelding i SIS. Departementet mener det sentrale temaet i slike saker i første rekke vil være om saken eventuelt skal ut av hurtigprosedyren, og at det i så fall kan være aktuelt med bytte av advokat. Vi mener imidlertid det vil være en fordel for utlendingen å ha en advokat med erfaring fra utlendingssaker på plass så tidlig i prosessen at hun eller han kan vurdere om spørsmålet kan bli aktuelt. UDI

antar også at spørsmålene knyttet til fengsling ikke vil være spesielt kompliserte i disse sakene, slik at hvilken erfaring advokaten har på området ikke vil ha så stor betydning at det oppveier fordelene ved å benytte en som arbeider med utlendingssaker.»

UDI er tvilande til om departementet sitt forslag til advokatgodtgjersle er tilstrekkeleg:

«Siden advokaten også håndterer fengslings-saken til samme person, og er kjent med klien-

ten og saksforholdene, mener departementet det er nærliggende å redusere bstanden til to ganger salærsatsen, i motsetning til tre, som er det normale i åpenbart grunnløse saker. Vi er usikre på om en slik reduksjon vil reflektere den økte arbeidsmengden en advokat i 48-timersprosedyren tross vil alt vil få om forslaget til ordning blir innført, og mener at bstanden for åpenbart grunnløse saker i så fall fortsatt bør være tre ganger salærsatsen.»

7 Departementet sine vurderingar

7.1 Pågriping og fengsling på grunnlag av 48-timarprosedyre

7.1.1 Innleiing

I høyringsnotatet foreslo departementet eit nytt grunnlag for pågriping og fengsling etter utlendingslova § 106 første ledd:

[En utlending kan pågripes og fengsles når] utlendingens søknad om beskyttelse antas å være åpenbart grunnløs og skal behandles i løpet av 48 timer. Det er en forutsetning at utlendingen ikke er mindreårig eller har mindreårige barn som også har søkt beskyttelse.

Det var delte meiningar om forslaget blant høyringsinstansane, jf. samandrag i avsnitt 6.1 ovanfor.

7.1.2 Forslag om ny heimel

7.1.2.1 Føremål og behov

Departementet opprettheld forslaget om 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.

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. Tilhøva ligg difor godt til rette for å bruke tvangsmiddel med god effekt, utan at det er naudsynt å oppretthalde tvangsbruken over tid.

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 asylsøklarar. Dette gjeld uavhengig av om dei fleste

søklarane subjektivt meiner å fylle vilkåra for asyl. 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 søklarane 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 kriminalitetsdempande verknad ved at det vert mindre attraktivt å setje fram grunnlause søknader i Noreg. Departementet vil understreke at det å motverke kriminalitet ikkje utgjer grunngevinga for forslaget, slik somme høyringsinstansar synest å leggje til grunn. Det er ikkje dermed illegitimt å leggje vekt på at forslaget også kan ha ein kriminalitetsdempande effekt.

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 hurtigprosedyrar, 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, til dømes på grunn av uriktig identitet eller unndragingsfare. Også i desse tilfella vil likevel lovforslaget ha ein positiv verknad ettersom vilkåra i forslaget er enklare å praktisere. Departementet nemner også at det ikkje vil vere tilstrekkeleg med ein heimel for pålegg om meldeplikt eller bestemt opphaldsstad overfor personar i 48-timarprosedyren. Slike verkemiddel vil ikkje i tilstrekkeleg grad ivareta kontrollbehovet i alle saker.

7.1.2.2 Nærare om lovforslaget

Departementet foreslår ei særskilt 72-timargrense for pågriping og fengsling i samband med hurtigprosedyre, jf. nærare drøfting i punkt 7.1.4 nedanfor.

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. Departementet viser til nærare drøfting i punkt 7.1.5 nedanfor.

Det er berre 48-timarprosedyren som kan danne grunnlag for fengsling i medhald av den føreslegne regelen. Personar som får sakene sine handsama i andre hurtigprosedyrar, vil altså ikkje kunne bli pågripne eller fengsla på dette grunnlaget. Det vil heller ikkje personar som får sakene sine handsama i medhald av Dublinforordninga. Regelen vil heller ikkje vere aktuell overfor EØS-borgarar (jf. utlendingslova § 110), som – sjølv om dei set fram ein asylsøknad – normalt har opphaldsrett i minst tre månader (jf. § 111 flg.).

I tillegg til at vilkåra for pågriping og fengsling må vere til stades, må politiet vurdere i kva for saker det er *føremålstenleg* 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 søkjarar 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 haldest fengsla i medhald av dei øvrige grunnlaga i § 106 dersom vilkåra er til stades. Det kan til dømes vere konkrete haldepunkt for å anta at utlendingen vil unndra seg iverksetting av vedtaket som vart fatta i 48-timarprosedyren, jf. den foreslegne endringa i § 106 a omtalt i punkt 7.3 nedanfor.

7.1.3 Særskilt om forholdet til Grunnlova, internasjonal rett m.m.

Departementet meiner at lovforslaget ikkje er i strid med Grunnlova eller Noreg sine internasjonale forpliktingar, slik somme høyringsinstansar gjer gjeldande.

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, jf. nærare drøftingar i punkt 7.1.4 og 7.1.5 nedanfor. Føremålet med lovendinga er også i tråd med kva som må reknast som «naudsynt» i Grunnlova sin forstand. Høgsterett har som nemnt slått fast at reglane som kom inn i Grunnlova ved grunnlovsreforma i mai 2014, skal tolkast i lys av dei folkerettslege førebileta for reglane, jf. Rt. 2015 s. 93 (likevel slik at framtidig praksis frå internasjonale handhevingsorgan ikkje har same prejudikatsverknad ved grunnlovstolkinga som ved tolkinga av dei parallelle konvensjonsreglane). Dommen gjaldt Grunnlova § 102 (retten til respekt for familielivet m.m.). I den grad andre reglar i Grunnlova skal tolkast på same vis, vil den vidare drøftinga av EMK art. 5 m.m. vere relevant for forholdet til dei aktuelle reglane i Grunnlova.

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. Norsk Folkehjelp har også vist til dette i sitt høyringssvar. Bakgrunnen for suspensjonen var mellom anna ei avgjerd i England and Wales High Court (sak [2015] EWHC 1689) i juni 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. Verken 48-timarprosedyren eller forslaget om ein fengslingsheimel er bygd på den britiske hurtigprosedyren. At britiske styremakter har suspendert sin prosedyre er dermed ikkje umiddelbart relevant. Departementet kan heller ikkje sjå at den ovannemnde britiske dommen har stor overføringsverdi til den norske 48-timarprosedyren generelt eller lovforslaget spesielt.

Departementet nemner i denne samanheng også at den norske prosedyren skil seg markant frå kva som var omstenda i EMD-saka *I.M. mot Frankrike*. EMD konkluderte med ei krenking av artikkel 13 om retten til eit effektivt rettsmiddel fordi klagaren, som var fengsla og fekk saka si handsama i ein hurtigprosedyre, ikkje hadde fått høve til å setje fram påstanden om ei krenking av EMK artikkel 3. Domstolen la mellom anna vekt på at klagaren ikkje hadde tilgang til tolk og sjølv måtte forfatte ein asylsøknad på fransk. Dette er ikkje samanliknbart med norske prosedyrar.

Artikkel 9 i FN's konvensjon om sivile og politiske rettar (SP) slår mellom anna fast at «No one shall be subjected to arbitrary arrest or detention». Kravet om at fengsling ikkje skal vere vilkårleg 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, som nemnt i avsnitt 4.2 ovanfor, 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 «tilstrekkelig 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 lovskra-

vet 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:

«I praksis vil det blant annet være i saker hvor utlendingen ikke har anført noen reell asylgrunn, at søknaden må anses åpenbart grunnløs. Forholdet kan for eksempel være at utlendingen har anført problemer knyttet til økonomiske forhold og arbeidsledighet som grunnlag for sin søknad. Tilsvarende kan det være klart at søkeren er en annen enn det vedkommende utgir seg for, og at hele asylforklaringen er fabrikkert (...).

Når det gjelder forslaget fra UNHCR om å definere og begrense hvilke typer av saker som kan anses åpenbart grunnløse, mener departementet at dette ikke er hensiktsmessig. Etter departementets vurdering vil det være krevende å definere klare sakstyper, og en slik kasuistikk kan også svekke utgangspunktet om at hver enkelt sak må undergis en konkret vurdering før man fastslår om det er åpenbart at vilkårene for asyl ikke er oppfylt. Departementet mener heller ikke at det er grunnlag for å konkludere med at dagens formulering av unntaksbestemmelsen skaper rettsikkerhetsmessige problemer for søkerne.»

Nokre høyringsinstansar meiner lovforslaget kan innebere diskriminering på grunnlag av nasjonalitet, og viser mellom anna til diskrimineringslova og kravet om «good faith» etter EMDs rettspraksis knytt til retten til fridom. 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 handsama 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 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 fengslingsgrunnlaget.

7.1.4 Særskilt om 72-timargrensa

Departementet foreslo i høyringa at pågrepning 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, og uttaler at ein 72-timarfrist vil «ikke bidra til å gjennomføre et av hovedmålene med den foreslåtte bestemmelsen, nemlig å sikre effektivering av vedtak. Dersom PU anser det nødvendig å holde på utlendingen frem til uttransport, vil vi i slike saker bli nødt til å begjære fengsling på annet grunnlag (...)».

Departementet opprettheld forslaget om ei 72-timargrense. Fridomsrøving på grunnlag av ein 48-timarprosedyre bør ikkje vesentleg 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.

7.1.5 Særskilt om unntak for mindreårige

I høyringsnotatet foreslo departementet å lovfeste at heimelen for pågrepning 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 einslige 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».

Departementet opprettheld forslaget om eit unntak for mindreårige og personar som har barn som også har søkt asyl. 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 pågrepning 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.

7.1.6 Særskilt om framstillingsfrist og krav om lauslating

7.1.6.1 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, jf. punkt 6.2 ovanfor. 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 i *General Comment* nr. 35 16. desember 2014

(CCPR/C/GC/35) punkt 33 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». Komiteen har også tidligare, mellom anna i einskildklagesaker, lagt til grunn at det som hovudregel gjeld ein framstillingsfrist på 48 timar, og at seinare framstilling krev «special justification», jf. fråsegn 17. juni 2013 i sak Kovsh mot Kvitrussland (Communication No. 1787/2008), jf. punkt 7.4 med vidare tilvisingar.

Framstilling etter straffeprosesslova § 183 skal skje «snarest mulig», men regelen opnar for ei meir fleksibel tilnærming enn Menneskerettskomiteen legg opp til, sjølv om det ikkje er eintydig i kva for utstrekking komiteen meiner det kan gjerast unntak frå hovudregelen. Fråsegner frå FN's menneskerettskomité er ikkje bindande, og kva for vekt dei vil ha ved tolkinga av konvensjonen vil måtte bli vurdert konkret, jf. Rt. 2015 s. 1388 avsnitt 151–152. Det kan dermed problematiserast om straffeprosesslova § 183 må tolkast i samsvar med SP artikkel 9 nr. 3, slik denne er tolka av Menneskerettskomiteen. Spørsmålet vart aktualisert i Rt. 2015 s. 1142, men Høgsterett unnlot (avsnitt 35) å gå nærare inn på forholdet mellom straffeprosesslova § 183 og SP artikkel 9 nr. 3.

Heller ikkje departementet finn det 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):

«Departementet fastholder 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 mottatt bistand fra advokat i forbindelse med den underliggende utlendings-saken.

Departementet finner det klart at en lovbestemmelse som tillater fengsling i inntil tre dager før fremstilling, ikke er i konflikt med Norges folkerettslige forpliktelser. Det vises til fremstillingen av de mest relevante folkerettslige bestemmelsene i avsnitt 4 ovenfor og fremstillingen av andre lands rett i avsnitt 5.»

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

7.1.6.2 *Krav om lauslating*

Politiets utlendingsenhet (PU) oppmoda i sitt høyringsssvar departementet om å uttale seg om utlendingen sin eventuelle adgang til å krevje lauslating innan utløpet av den tredje dagen etter pågriping. Det vert vist til at Oslo tingrett har handsama nokre slike saker i 2015. PU har fått medhald i at retten ikkje kan overprøve ei avgjerd om pågriping før spørsmålet om fengsling eventuelt vert lagt fram for retten. At spørsmålet har blitt brakt inn for retten fleire gongar, talar etter PU sitt syn for at det bør vere regulert i lov.

Dette spørsmålet vil departementet kommentere i ein annan samanheng.

7.2 Pålegg om meldeplikt og bestemt opphaldsstad

I høyringsbrevet foreslo departementet 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 meiningar om forslaget blant høyringsinstansane.

Departementet opprettheld lovforslaget i høyringsbrevet. Ein heimel for pålegg om meldeplikt eller bestemt opphaldsstad er for det første 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 menneskeret-

tane. Det kan ikkje gjelde strengare vilkår for pålegg om meldeplikt mv. i hurtigprosedyresaker enn kva som gjeld for fridomsrøving. Departementet kan ikkje sjå at nokon av høyringsinstansane har sagt seg usamde i dette. Det understreka for ordens skuld at vilkåra om «tilstrekkeleg grunn» og forholdsmessigheit etter § 99 også gjeld for pålegg etter § 105, og at utlendingen kan krevje domstolsprøving av eit pålegg, jf. § 105 andre ledd.

Departementet finn det sannsynleg at ein heimel for pålegg om meldeplikt eller bestemt opphaldsstad i hurtigprosedyresaker ikkje vil ha stor praktisk tyding. Slike pålegg er generelt meir aktuelle i saker med behov for kontrolltiltak i eit noko lengre tidsperspektiv. Departementet legg likevel til grunn at heimelen vil kunne vere nyttig i somme tilfelle.

Departementet har merkt seg at PU er negative til forslaget i høyringsbrevet om at heimelen ikkje skal omfatte mindreårige og deira foreldre, jf. tilsvarande unntak i fengslingsheimelen. Det vert vist til at slike pålegg har blitt brukt overfor barnefamiliar, på grunn av unndragingsfare. Departementet har kome til at det *ikkje* bør gjelde eit unntak for mindreårige og barnefamiliar 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.

7.3 Endring i § 106 a om unndragingsfare

I høyringsnotatet foreslo departementet 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 innebar at det at «utlendingens søknad om oppholdstillatelse er avslått som åpenbart grunnløs» skal telje som eit slikt moment. Det var delte meiningar om forslaget blant høyringsinstansane.

Departementet held fast ved forslaget i høyringsnotatet. 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 grunnlause 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 meiner at innvendingane frå UNHCR, Norsk Folkehjelp og NOAS er ivaretekne ved desse grunnleggande føringane i § 106 a, samt vilkåret om «konkrete holdepunkter» i § 106 første ledd bokstav b.

Departementet viser vidare til statistikken omtala i avsnitt 3.3, der det går fram at relativt mange av dei som får avslag gjennom 48-timarprosedyren vert registrert som forsvunne eller utan registrert adresse. Det er såleis empirisk grunnlag for å inkludere dette i momentlista i § 106 a.

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».

7.4 Registrering og rettsleg bistand

7.4.1 Innleiing

Departementet foreslår ikkje særskilt *lovregulering* av den administrative framgangsmåten i saker der ein utlending vert pågripen i samband med hurtigprosedyre. 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 utlendings-

lova § 106. I punkt 7.4.4 nedanfor skisserer departementet endringar i utlendingsforskrifta.

7.4.2 Utvida registrering i staden for ordinært asylintervju

Føremålet med 48-timarprosedyren 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 søkjaren. 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 i korthet 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 helse-tilstanden til søkjaren er.

Utvida registrering er regulert i rundskriv RS 2010-081 om «bruk av ankomstregistreringsskjema ved søknad om beskyttelse». Punkt 5.4.1 i rundskrivet regulerer i kva for tilfelle ein skal nytte utvida registrering:

- Politiet skal foreta utvidet registrering i de tilfellene der asylsøkeren på tidspunktet for registreringen er anmeldt, siktet, eller er ilagt reaksjoner for straffbare forhold, inklusive brudd på utlendingsloven. (...)
- Politiet skal også foreta utvidet registrering i de tilfellene der asylsøkeren fremsetter ny søknad om beskyttelse innen ett år etter den datoen han etter avslag på tidligere søknad om beskyttelse ble uttransportert, eventuelt forsvant. (...)
- Videre skal politiet foreta utvidet registrering i de tilfellene der søknad om beskyttelse fremsettes i tilknytning til gjennomføring av negative vedtak i andre typer saker.

I saker der det er gjennomført utvida registrering, skal UDI vurdere om det i tillegg er naudsynt å gjennomføre fullstendig intervju.

Departementet viser også til UDIs rundskriv RS 2015-006, som slår fast at politiet skal gjennomføre utvida registrering i asylsaker der søknaden berre er grunngeven med sosioøkonomiske forhold.

I høyringsnotatet foreslo departementet at saker der politiet vurderer å pågripe i medhald av den foreslegne heimelen i § 106, skal følgje framgangsmåten med utvida registrering.

UDI stilte seg i høyringa positiv til dette forslaget. UDI meiner at det korte politiintervjuet vil vere tilstrekkeleg i dei aller fleste saker, og vil spare ressursar til transport m.m. Rettstryggleiken vil vere ivareteken ved at UDI kan gjennomføre ordinært asylintervju dersom den utvida registreringa i ein-skilde saker er utilstrekkeleg. UNHCR stilte seg kritisk til forslaget om bruk av «utvida registrering», og meiner at «a single central authority» bør utføre både intervju og søknadshandsaming. Etter UNHCR sitt syn er eit personleg intervju «crucial» også i hurtigprosedysesaker.

Departementet held fast ved at politiet bør foreta utvida registrering i staden for ordinært asylintervju i tilfelle der ein vurderer å pågripe i medhald av den foreslegne heimelen i utlendingslova § 106.

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 høyringssvar, 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 ein-skilde 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 fengslingshjemelen, dvs. rask sakshandsaming og retur.

Utvida registrering i fleire saker vil innebere noko meir ressursbruk for politiet, men ein klar reduksjon for UDI. At UDI ikkje skal gjennomføre intervju, frigjer sakshandsamarkapasitet og reduserer dei samla kostnadene til blant anna tolketenester.

Departementet vil gjennomføre forslaget om å bruke utvida registrering i aktuelle saker. Dette kan gjennomførast i regelverket ved å inkludere denne sakstypen i punktlista i rundskriv RS 2010-081, referert ovanfor.

7.4.3 Generelt om rettleiing og rettshjelp

Det gjeldande regelverket er omtalt i større detalj i avsnitt 3.4 ovanfor. I saker som blir handsama gjennom utvida registrering hjå PU, som skissert ovanfor, 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 ein pågrepet utlending ikkje vil bli løslatt, uttransportert eller fremstilt for fengsling etter § 106 innan 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 rett-

stryggleik og samstundes representerer ein hensiktsmessig prosess.

7.4.4 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, som slår fast at «[d]ersom utlendingen allerede har advokat på det offentliges bekostning, skal vedkommende advokat som regel oppnevnes.» 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 fengslingssaker», 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 hurtigprosedyren. 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 fengslingssaka, men kommenterer ikkje val av advokat.

Departementet meiner framleis at éin advokat bør handtere både asylsaka og fengslingssaka. I lys av innspela frå høyringsinstansane går departementet derimot bort frå forslaget om primært å bruke advokatar som i hovudsak arbeider med fengslingssaker. 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» oppnemnast éin advokat, foreslår departementet at det skal skje «som hovedregel».

Dersom Stortinget vedtek forslaget om ein ny fengslingshjemel, 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.*

7.4.5 Godtgjersla til advokaten

Dersom det skal regelfestast at éin og same advokat skal handtere både fengslingssaka og utlendingssaka, 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 utlendingssaka. Det vert normalt gjeve tre gongar salærsatsen i openbert grunnlause asylsaker, jf. § 5 andre ledd nr. 1 bokstav c nr. 2. Ettersom advo-

katene også handterer fengslingssaka 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. Advokatforeningen meiner at departementet sitt forslag er utilstrekkeleg. Også UDI er kritiske til den foreslegne avkortinga. Domstoladministrasjonen meiner derimot at departementets forslag synest rimeleg. Statens sivilrettsforvaltning (SRF) peiker i sitt høyringssvar på ei rekkje problemstillingar knytt til departementet sitt forslag, jf. nærare omtale i avsnitt 6.5 ovanfor.

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 reglendinga 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, jf. avsnitt 3.4 ovanfor.

8 Økonomiske og administrative konsekvensar

Lovforslaget gjev politiet og utlendingsforvaltninga fleire verkemiddel for å styrke utlendingskontrollen. Bruk av pågriping og fengsling i ein del hurtigprosedyresaker 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. I kva for grad forslaget vil føre til færre personar i Noreg utan lovleg opphald og mindre kriminalitet, er svært vanskeleg å talfeste.

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 *fengslingssaker* 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, mellom anna sett hen til det samla biletet av kva for returar som skal gjennomførast. I lys av dette, og at det ikkje finst tilgjengeleg statistikk om kor mange personar i 48-timarprosedyre som vert pågripne i dag, er det vanskeleg å vurdere kor mange nye pågripingssaker den nye heimelen vil innebere. Bruken av heimelen må vurderast inn- anfor dei til ei kvar tid gjeldande budsjett- rammer.

Den foreslegne prosessen – at det i aktuelle saker skal gjerast utvida registrering i staden for ordinært asylintervju – vil innebere redusert ressursbruk for politiet og UDI sett under eitt.

Departementet har gått bort frå forslaget i høyringsbrevet om ein særskilt regel for fastsetjing av advokatgodtgjersle, jf. punkt 7.4.5 ovanfor, slik at alminnelege reglar vil gjelde. Det vil dermed ikkje skje ei slik avkorting som det vart lagt opp til i høyringsbrevet, der departementet tok utgangspunkt i godtgjersla for fengslingsoppdrag (fem gongar salærsatsen) og la til *to gongar salærsatsen* for handtering av utlendingssaka (mot normalt *tre gongar* salærsatsen i openbert grunnlause asylsaker). Som nemnt i avsnitt 7.4.5, ville den foreslegne særregelen vere krevjande å praktisere. Ein særregel ville dermed ikkje nødvendigvis innebere ei nemneverdig innsparing.

Departementet viser vidare til at det i høyringsnotatet «Innstramningar II» (29. desember 2015) er foreslått at *pågripingssaker* skal godtgjerast med *tre gongar* salærsatsen, ikkje medgått tid. Dersom dette vert vedteke, vil dei fleste hurtigprosedyresaker der utlendingen vert pågripen (men ikkje framstilt for fengsling) innebere ei advokatgodtgjersle på totalt *seks gongar salærsatsen* (tre for pågripingssaka pluss tre for asylsaka). Dette er mindre enn kva departementet la opp til i høyringsbrevet (fem pluss to gongar salærsatsen), ettersom ein der tok utgangspunkt i godtgjersla for *fengslingssaker* også i tilfelle der utlendingen vert pågripen, men ikkje fengsla. 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 fengslingssaka pluss tre for asylsaka), altså noko høgare enn ein regel om avkorting ville innebere.

9 Merknader til dei einskilde reglane i lovforslaget

Til § 105

Departementet viser til dei alminnelege motiva avsnitt 7.2.

Første ledd ny bokstav f utgjer eit nytt grunnlag for pålegg om meldeplikt eller bestemt opphaldsstad når utlendingen har levert ein asylsøknad som vert rekna for openbert grunnlaus og difor vert handsama i den såkalla 48-timarprosedyren. Regelen svarer i hovudsak til det nye grunnlaget for pågriping og fengsling etter lova § 106 første ledd ny bokstav h, bortsett frå at det ikkje gjeld noko 72-timargrense og at det *ikkje* er gjort unntak for mindreårige og barnefamiliar i den nye heimelen i § 105. Departementet understrekar at omsynet til barnets beste skal bli vurdert og vektlagt i alle saker som gjeld barn. Departementet nemner elles at einslege mindreårige asylsøklarar ikkje vert handsama i 48-timarprosedyren, og at den nye heimelen i § 105 såleis ikkje er aktuell overfor denne gruppa.

Føremålet med den nye regelen i § 105 er mellom anna at politiet skal ha høve til å bruke eit mindre inngripande tiltak enn pågriping og fengsling, jf. kravet om å vurdere mindre inngripande tiltak i § 106 andre ledd. I lys av at tidsperspektivet er så kort i 48-timarsakene, legg departementet likevel til grunn at pålegg etter § 105 ikkje vil vere det mest praktiske tiltaket i fleirtalet av sakene.

Departementet nemner at det ikkje er foreslått lovtekniske justeringar i dei to bokstavane ovanfor, fordi det i ein annan proposisjon vert foreslått endringar i bokstav e.

Til § 106

Departementet viser til dei alminnelege motiva avsnitt 7.1.

Første ledd ny bokstav h innfører eit nytt grunnlag for pågriping og fengsling: utlendingen har levert ein asylsøknad som vert rekna for openbert grunnlaus og difor vert handsama i den såkalla 48-timarprosedyren. Det er berre denne hurtigprosedyren som er omfatta av heimelen,

andre hurtigprosedyrar fell utanfor. Regelen er heller ikkje aktuell overfor utlendingar i Dublinprosedyre eller overfor EØS-borgarar. Vidare er det gjort eksplisitt unntak for utlendingar som «er mindreårige eller har mindreårige barn som også har søkt beskyttelse».

Departementet understrekar at vilkåra om «tilstrekkelig grunn» og forholdsmessigheit, jf. § 99 første ledd, gjeld som elles. Vidare må politiet vurdere i kva for tilfelle det er tenleg å pågripe og eventuelt fengsle, sett hen til mellom anna kapasitetsomsyn og i kva grad pågriping vil gjere det lettare å gjennomføre retur. Departementet legg til grunn at heimelen er særskilt praktisk i saker der det er gode utsikter til hurtig uttransportering, behov for å ha utlendingen tilgjengeleg, fare for at utlendingen vil forsvinne eller haldepunkt for at utlendingen har til intensjon å drive kriminalitet.

Departementet nemner at det ikkje er foreslått lovtekniske justeringar i dei to bokstavane ovanfor, fordi det i ein annan proposisjon vert foreslått endringar i bokstav g.

Femte ledd nytt femte punktum lovfestar ei særskilt grense for varigheita av pågriping og fengsling (til saman) etter den nye regelen i første ledd bokstav h. Etter maksimalt 72 timar må utlendingen bli lauslaten eller framstilt for fengsling på eit anna grunnlag – om vilkåra er oppfylt – til dømes unndragingsfare, jf. § 106 første ledd bokstav b og det nye momentet i § 106 a første ledd bokstav 1.

Ettersom framstillingsfristen etter § 106 tredje ledd er «snarest mulig, og senest den tredje dagen etter pågripelsen», inneber 72-timarfristen at det venteleg sjeldan vil vere naudsynt å framstille utlendingen for fengsling etter første ledd bokstav h. Regelen vil i praksis først og fremst vere ein heimel for å *pågripe* og halde på vedkomande i inntil 72 timar.

Departementet nemner elles at det skal gjelde særskilte rutinar og reglar for sakshandsaming og rettsleg bistand i 48-timarsaker der politiet vurderer å pågripe i medhald av den nye heimelen i § 106 første ledd bokstav h. Departementet viser til dei alminnelege motiva avsnitt 7.4.

Til § 106 a

Departementet viser til dei alminnelege motiva avsnitt 7.3.

Første ledd ny bokstav l lovfestar eit nytt moment som kan tale for at det ligg føre unndragingsfare: *Utlendingens søknad om oppholdstillatelse er avslått som åpenbart grunnløs, jf. § 90 femte ledd bokstav b*. Innføringa av dette momentet heng saman med ny bokstav h i § 106 første ledd, som opnar for pågrepning og fengsling av personar som får asylsøknaden sin handsama i 48-timarprosedyren for presumptivt grunnlause søknader. Pågrepning og fengsling på dette grunnlaget kan vare i maksimalt 72 timar, jf. § 106 femte ledd nytt femte punktum. Etter 72 timar må utlendingen bli lauslaten eller framstilt for fengsling på anna grunnlag. Det nye momentet i § 106 a vil gjere det

enklare å få avgjerd frå retten om fengsling også etter utløpet av 72-timarfristen på grunnlag av unndragingsfare, jf. § 106 første ledd bokstav b, i dei tilfella dette er naudsynt og forholdsmessig, jf. § 99.

Departementet nemner at det ikkje er foreslått lovtekniske justeringar i dei to bokstavane ovanfor, fordi det i ein annan proposisjon vert foreslått endringar i bokstav k.

Justis- og beredskapsdepartementet

t i l r å r :

At Dykkar Majestet godkjenner og skriv under eit framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om endringar i utlendingslova (pågrepning og fengsling i samband med 48-timarprosedyren).

Vi **HARALD**, Noregs Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget vert bede om å gjere vedtak til lov om endringar i utlendingslova (pågrepning og fengsling i samband med 48-timarprosedyren) i samsvar med eit vedlagt forslag.

Forslag

til lov om endringar i utlendingslova (pågrepning 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 bokstav 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:
Pågrepning 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 femte ledd bokstav b.

II

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