



POLITIETS  
SIKKERHETSTJENESTE

Postboks 4773 Nydalen  
0421 OSLO  
post@pst.politiet.no  
Tlf.nr. 23 30 50 00  
Faksnr. 23 30 51 20  
Besøksadresse:  
Nydalen allé 35

Justis- og beredskapsdepartementet  
Postboks 8005 Dep  
0030 OSLO

Deres ref.: 16/7930  
Vår ref.: 16/13071-3  
Dato: 17. februar 2017

## Innspill fra PST til endringer i utlendingslovens regler om tvangsmidler

Politiets sikkerhetstjeneste (PST) viser til høringsbrev fra Justis- og beredskapsdepartementet (JD) om endringer i utlendingslovens regler om tvangsmidler med høringsfrist 13. februar 2017. Etter dialog med saksbehandler i departementet har vi fått noen dagers utsatt svarfrist.

Departementet foreslår en rekke endringer i lovens kapittel 12 om tvangsmidler, som i dag har flere regler som viser til at straffeprosesslovens regler gjelder «så langt de passer». Formålet er først og fremst å avklare og tydeliggjøre hvilke regler som skal gjelde for bruk av tvangsmidler etter utlendingsloven. Primært skal det innarbeides sentrale regler fra straffeprosessloven i utlendingsloven og i tillegg skal det synliggjøres gjennom klare referanser hvilke regler i straffeprosessloven som skal gjelde, mens unødvendige referanser skal strykes.

PST er positive til at de mest sentrale bestemmelsene i straffeprosessen innarbeides i utlendingsloven kapittel 12. Bestemmelsene vil dermed fremstå som mer tilgjengelige og det vil bli tydeligere for lovanvender hvilke regler som skal gjelde i hvilke situasjoner. I tillegg tilsier utlendingslovens karakter av spesiell forvaltningsrett at straffeprosesslovens regler kun skal gjelde i de tilfellene der loven fastsetter dette.

### **Pågrepelse og tvangsmessig tilbakehold – valg av terminologi**

Departementet foreslår å erstatte begrepet «fengsling» med «tvangsmessig tilbakehold». Bakgrunnen for forslaget er å markere at det ikke er snakk om frihetsberøvelse i strafferettslig forstand, men samtidig understreke at det er tale om frihetsberøvelse i rettslig og praktisk forstand. Endringen skal ikke innebære noen realitetsendring.

PST støtter i utgangspunktet ikke forslaget om at begrepet «fengsling» blir erstattet med begrepet «tvangsmessig tilbakehold».

Etter vårt syn er «tvangsmessig tilbakehold» verken spesielt presist eller klargjørende. Med «fengsling» forstår man, i likhet med «pågrepelse» at det handler om

frihetsberøvelse. «Tvangsmessig tilbakeholdelse» gir ikke den samme umiddelbare språklige forståelsen. Etter vår vurdering er «fengsling» er godt innarbeidet begrep og det er vårt inntrykk at det i domstolen klart skilles mellom «fengsling etter utlendingsloven» (ofte omtalt som «fengslig forvaring») og varetektsfengsling etter straffeprosessloven. I politiets begjæringer og domstolenes kjennelser fremgår det at frihetsberøvelsen gjelder fengsling i medhold av utlendingsloven. Videre er vi ikke enig at «internering» vil være et godt alternativt begrep. Etter vår vurdering kan «internering» assosiere med frihetsberøvelse som skjer militært i forbindelse med krigføring. Oppsummeringsvis mener vi at det ikke er behov endre fengslingsbegrepet og at det ikke er gitt en god nok begrunnelse for at «tvangsmessig tilbakeholdelse» vil være et mer egnet begrep.

### **Innspill til enkelte av endringsforslagene**

Nedenfor følger innspill til enkelte av endringsforslagene som er relevante for PST.

#### *Forholdet til forvaltningsloven*

I den grad det har vært tvil om hvorvidt forvaltningsloven skal gjelde for bruk av tvangsmidler etter kapittel 12, så er PST er positive til at departementet nå tydeliggjør i loven at forvaltningsloven ikke skal gjelde for disse tilfellene. PST legger til grunn at dette også gjelder for bruk av tvangsmidler i sikkerhetssakene etter kapittel 14.

#### *Skifte av fengslingsgrunnlag - fremstillingsfrister*

Departementet foreslår at i en sak der utlendingen først er pågrepet i forbindelse med en straffesak og politiet etter en tid velger å fremstille vedkommende for fengsling etter utlendingsloven, så skal fremstillingsfristene etter de to lovene kumuleres.

Dette er en viktig klargjøring av praksis og vil bidra til at fengslingssspørsmålet blir avgjort innen en samlet maksimumstid på 3 dager. PST støtter derfor forslaget.

#### *Frist på 12 uker i tilfeller hvor utlendingen har vært varetektsfengslet etter straffeprosessloven*

Departementet har vurdert ordlyden i § 106 femte ledd, og konkludert med at varigheten av fengsling etter utlendingsloven gjelder bare for fengsling på utlendingsrettslig grunnlag, og er ikke til hinder for at utlendingen totalt sett kan holdes i lengre tid i situasjoner hvor man skifter fengslingsgrunnlag etter hvert. PST slutter seg til denne vurderingen og støtter forslaget da dette kun er en kodifisering av praksis.

#### *Undersøkelse og beslag - misforhold mellom § 103 og 104*

PST kan i høringsbrevet og lovforslaget ikke se at det er foreslått endringer i § 103 første ledd og § 104 første ledd. Slik vi vurderer det, er det i dag et misforhold mellom § 103 første ledd bokstav a og § 104 første ledd. I § 103 første ledd bokstav a er ett av alternativene for å kunne foreta undersøkelse at utlendingen «skjuler eller tilbakeholder opplysninger av vesentlig betydning for en sak om oppholdstillatelse». Når man derimot ser på hvilken adgang man har til å foreta beslag etter § 104, er dette alternativet ikke oppgitt. I henhold til § 104 første og annet ledd er det kun adgang til å ta beslag når det er tvil om identitet, når det er tvil om tidligere oppholdssted, eller beslag av dokumenter eller annet materiale mv. for å sikre iverksetting av et vedtak. Dermed kommer man i situasjoner hvor det er adgang til undersøkelser etter § 103, men ikke mulighet til å ta et eventuelt beslag etter § 104 med mindre vilkårene der er oppfylt. PST mener dette i enkelte tilfeller kan være uheldig.



Departementet foreslår videre en presisering i utlendingsloven om at beslag også kan gjelde elektroniske lagringsenheter og *lagrede data* som utlendingen er i besittelse av. PST støtter forslaget og ser at dette kan være en viktig presisering for lovanvender.

*På hvilket stadium av utlendingssaken kan det benyttes tvangsmidler?*

Det har vært reist spørsmål ved om den generelle regelen i utlendingsloven § 99 annet ledd, som fastslår at tvangsmidler kan benyttes både før og etter endelig vedtak, gjelder for alle tvangsmidlene i kapittel 12. Departementet er enig i at gjeldende regelverk kan fremstå som utydelig når det gjelder på hvilket stadiet i saken det kan benyttes ulike tvangsmidler. Det foreslås derfor at § 99 annet ledd endres, slik at det presiseres at den gjelder med mindre det fremgår noe annet av den enkelte bestemmelse i loven eller forskrift i medhold av loven.

Departementet har imidlertid i sitt høringsbrev ikke berørt forholdet til utlendingsloven § 130 som gjelder bruk av tvangsmidler i saker som berører grunnleggende nasjonale interesser. Der er kravet at en utlending kan pågripes og fengsles etter utlendingsloven § 130 dersom vedkommende utgjør en fare mot grunnleggende nasjonale interesser og dette er fastslått i et vedtak i utlendingsloven.

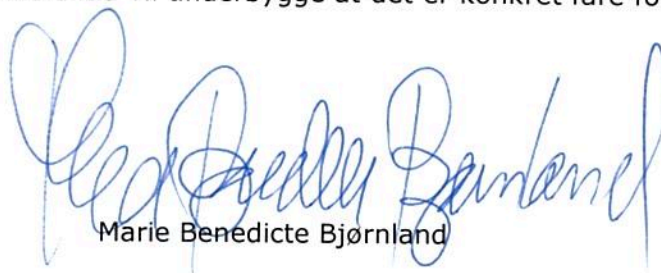
Alminnelig lovtolkning kan tilsi at § 130 er en spesialbestemmelse som vil gå foran § 99. Imidlertid fremkommer det gjennom rettspraksis og uttalelser fra departementet i rundskriv G-06/2016, at PST har myndighet til å beslutte pågrepelse og begjæring om fengsling også før vedtak foreligger i henhold til utlendingsloven § 106, jf § 99, jf. § 126. For øvrig blir det vist til utlendingsloven § 130. Fengslingsvilkåret etter § 106 første ledd bokstav b er at det foreligger fare for unndragelse.

PST er av den oppfatning at når departementet nå går gjennom alle tvangsmiddelbestemmelsene i kapittel 12, ville det vært en fordel om man også fikk en fullstendig regulering av reglene for pågrepelse og fengsling i sikkerhetssakene etter kapittel 14. Slik § 130 nå er utformet, kan det oppstå tolkningstvil på hvilket stadiet det i en sak etter kapittel 14 skal være anledning til å benytte seg av pågrepelse og fengsling etter § 130. Etter PSTs oppfatning bør § 130 også uttrykkelig regulere adgangen til å pågripe og fengsle «under behandlingen av en sak som kan føre til et slikt vedtak».

Før det foreligger et vedtak, er spørsmålet videre om det i sikkerhetssakene etter kapittel 14 bør være et krav om unndragelsesfare, jf. § 106 1b. Den kan anføres at sakene etter kapittel 14 er av slik alvorlig art og karakter at det ikke bør stilles et absolutt krav til unndragelsesfare og at hensynene derfor er andre enn sakene som håndteres etter kapittel 12. Det kan for eksempel anføres at når PST har funnet at en person representerer en trussel mot grunnleggende nasjonale interesser og utlendingen er forhåndsvarslet om at han/hun vurderes utvist på dette grunnlaget, foreligger det i seg selv en unndragelsesfare og at det derfor på dette grunnlaget bør være adgang til å kunne pågripe/fengsle.

Etter PSTs vurdering vil perioden mellom et forhåndsvarsel og vedtak kunne være kritisk. Vi har i slike saker sett behovet for å kunne pågripe/fengsle, men hvor dette ikke har latt seg gjøre på grunn av manglende klar unndragelsesfare i henhold til utl § 106 første ledd bokstav b, jf. § 106a første ledd bokstav j. Dette mener vi er uheldig med tanke på at det er saker knyttet til rikets sikkerhet. Riktignok er et av momentene § 106a (i vurderingen av om det foreligger fare for unndragelse) om «...utlendingen er funnet å utgjøre en trussel mot grunnleggende nasjonale interesser», jf. § 106a første ledd bokstav j. Imidlertid vil ikke alltid denne bestemmelsen være til hjelp i våre saker, siden kravet er

«funnet å utgjøre». Det oppstår raskt et spørsmål om på hvilket stadié i saken man må være. Er det PSTs vurdering det her vises til, eller det utlendingsmyndighetenes vedtak som skal legges til grunn. Rettspraksis har videre vist at momentet i § 106a første ledd bokstav j i seg selv ikke alltid vil underbygge at det er konkret fare for unndragelse.

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Marie Benedicte Bjørnland', written in a cursive style.

Marie Benedicte Bjørnland