

Justis- og politidepartementet
Postboks 8005
0030 Oslo

Deres ref: 20100824
Vår ref: 10/00154-2
Dato: 13.10.2010

Høringssvar – Forslag til endringer i utlendingsloven om adgangen til frihetsberøvelse mv.

KIM har mottatt til høring departementets forslag til endringer i utlendingsloven som sikter på å lette myndighetenes adgang til å bruke fengsling i forbindelse med identitetstvil, unndragelsesfare, brudd på meldepliktsbestemmelser og for å lette adgang til ransaking av utlendinger.

Bakgrunn for saken ligger i regjeringserklæringens innstrammingspakke for å redusere antall asylsøkere til Norge. Regjeringen varslet endringer i regelverket for å avklare identiteten til asylsøkere, retur av asylsøkere uten beskyttelsesbehov, og retur til første asylland etter Dublin-regelverket.

I denne høringen foreslår regjeringen en rekke innstramminger i loven som vil gjøre det lettere for myndighetene å benytte tiltak som fengsling, internering og ransaking av asylsøkere både i forbindelse med behandling av identitetssaker og uttransportering. Departementet angir tre hovedbegrunnelser: at lignende tiltak har blitt gjennomført i andre nordiske land og ellers i Europa; at endringene vil lette myndighetenes arbeid; at de foreslåtte bestemmelsene ikke nødvendigvis bryter med gjeldende tolking av menneskerettskonvensjonene i internasjonale domstoler.

Flere av endringene som foreslås vil senke terskelen for at myndighetene kan ta i bruk de aller mest inngripende virkemidler – frihetsberøvelse, ransaking og beslag – overfor individer som ikke nødvendigvis har begått ulovlige handlinger. Fengsling ut fra unndragelsesfaren eller på grunnlag av mistanke om falsk identitet er eksempler på dette.

KIM stille spørsmål ved flere av forslagene – vi kan ikke se at departementet har sannsynliggjort at tiltakene trengs. KIM viser til den sterke nedgangen i asylsøknader og økning av både frivillig og tvungent retur som vi har sett det siste året. Alt dette har skjedd innenfor gjeldende rett. Når regjeringens uttalte mål allerede er oppnådd, kan ikke KIM se behovet for ytterligere svekking av asylsøkernes rettsikkerhet i etterhånd.

I innvandrerbefolkningen oppfattes mange av de innstrammingsiltakene som regjeringen allerede har gjennomført i 2009 og 2010 som kriminaliserende og stigmatiserende overfor hele gruppen asylsøkere, til tross for at de aller fleste som søker asyl også samarbeider fullt ut med myndighetene. Etter KIMs mening kan disse høringsforslag bidra til å signalisere at det finnes en samfunnsskadelig strøm av falske asylsøkere som er så farlig for samfunnet at allmenne

rettsprinsipper må vike. Departementets konsekvente bruk av begrepet “ulovlig opphold” i forhold til mennesker som har fått avslag på en søknad, men ikke kan eller vil forlate landet, er et eksempel på dette.

Forslagene

KIM tar ikke stilling her til alle endringsforslagene i høringsdokumentet, men kommenterer følgende:

1. Senket beviskrav for å fengsle ved tvil om identitet og hjemmel for fengsling ved manglende opplysning av saken

Fengsling er den sterkeste rettslige inngrep mot individet. Fengsling brukes i norsk rettspleie som regel kun overfor den som *med skjellig grunn* mistenkes for en eller flere handlinger som etter loven kan medføre høyere straff enn fengsel i 6 måneder. KIM er i utgangspunkt skeptisk til at fengsling overhodet benyttes som ledd i behandling av administrative vedtak etter utlendingsloven og framhever at det er naturlig med høye skranker når dette virkemiddel tas i bruk. KIM ser heller ikke at departementet argumenterer overbevisende for at skranken mot fengsling bør ligge *lavere* i utlendingssaker enn i straffesaker.

I dag er det et tak på 12 ukers fengsling i disse sakene med mindre det foreligger “*særlige grunner*”. Ved “*særlige grunner*” er det et tak på fengsling på 18 måneder. Dette regelverket er allerede, etter KIMs mening, unaturlig strengt sammenlignet med strafferammer ellers i Norsk rettspleie. Strengheten bør være et sterkt *hindrende* argument for senking av beviskrav.

KIM er forøvrig skeptisk til bestemmelsen om at manglende medvirkning i seg selv utgjør “*særlige grunner*” når man tar i betraktning at dette i verste fall kan føre til langvarig frihetsberøvelse. Det kan være mange legitime grunner for en asylsøker med å være tilbakeholden med opplysninger – f.eks. hvilket grunnlag har utlendingen for å ha tillit til at norske myndigheter ikke skal bruke eventuelle opplysninger i mot vedkommende? KIM er dermed også uenig med departementets vurdering om at “*det finnes ingen rimelig grunn til at man ikke skal kunne ta i bruk inngripende virkemidler når en utlending som søker beskyttelse i Norge selv forvansker behandlingen av asylsøknaden.*” Å søke asyl er ikke en kriminell handling, selv når myndighetene har en annen vurdering av behovet for beskyttelse enn asylsøkeren selv.

KIM noterer seg videre at både i tilfeller der formålet er å lette administrativ saksgang og i tilfeller der vedkommende allerede er straffedømt for kriminalitet er underlagt samme bestemmelser for meldeplikt og frihetsberøvelse. Det strider mot den allmenne rettsoppfatning at personer som er motvillig til samarbeid med myndighetene men ellers er lovlydige behandles på samme måte som personer som er dømt for kriminelle handlinger. Dette kan etter KIMs mening bidra til kriminalisering av asylsøkere i allmennoppfatningen.

KIM ser heller ikke relevansen i departementets argument om at formålet med frihetsberøvelsen i slike tilfeller ikke er å straffe. *Fengsling er fengsling*. Ut fra utlendingens rettsikkerhet er det irrelevant om formålet er å lette myndighetenes arbeid under saksbehandling eller å straffe. Dagens regel om sannsynlighetsovervekt holder etter KIMs mening.

KIM ser heller ikke harmonisering med lovverket i Sverige og Finland som et tilstrekkelig tungtveiende argument.

KIM anbefaler derfor å beholde nåværende ordlyd både i § 105 a) og § 106 a).

2. Senket sannsynlighetskrav for å fengsle på grunn av unndragelsesfare

Departementet argumenterer med at “et stort antall” asylsøkere forsvinner fra mottak etter at endelig vedtak er fattet og at dette tilsier at sannsynlighetskravet for fengsling ved unndragelsesfaren bør senkes for å lette myndighetenes arbeid med retur.

KIM har heller inntrykk av at antallet forsvunne ligger relativt lavt, mange har trolig returnert frivillig uten myndighetenes hjelp. Vi har merket oss uttalelser i mediene fra UDI direktøren at 98 % av asylsøkere samarbeider med myndighetene for å avklare identitet i forbindelse med saksbehandling og ev. også i forbindelse med retur.

KIM er dermed ikke enig i departementets vurdering at det er behov for å ytterligere senke sannsynlighetskravet for å fengsle på grunn av unndragelsesfare. Sannsynlighetskravet “det er mest sannsynlig” bør beholdes både 1 § 105 b) og § 106 b).

3. Mindre strengt sannsynlighetskrav for ransakelse av utlendingens person, bolig eller lignende. Mindre strengt sannsynlighetskrav for beslag i utlendingssaker.

I likhet med frihetsberøvelse er ransaking og beslag sterkt inngripende rettslige virkemidler. Det må derfor være høye skranker mot ransaking og beslag. Etter straffeprosesslovens kapittel 15 er skranken for ransaking og beslag ”skjellig grunn for mistanke” på straffbare handlinger. Uten vedkommendes samtykke, foretas ransaking bare etter beslutning av retten.

KIM mener at av hensyn til rettsikkerheten bør *minst* samme begrensninger gjelde ransaking og beslag ved mistanke på brudd på utlendingslovgivning som etter straffeloven. Departementets forslag innebærer at det er tilstrekkelig at myndighetene mener at utlendingen ikke samarbeider for at beslag kan foretas - her finnes det i lovteksten ingen terskel i forhold til hvilken grad av manglende samarbeid må til for å foreta beslag. Når det kommer til tvil om vedkommendes identitet ønsker departementet et lavt beviskrav – “grunn til å anta” – det vi si en betydelig lavere skranke enn i saker etter straffeloven.

KIM anbefaler derfor ikke departementets forslag til endringer i lovens § 104 og mener nåværende ordlyd bør beholdes.

Med vennlig hilsen



Anita Rathore
Utvalgsleder

Saksansvarlig:
Steven Meglitsch
Seniorrådgiver