

14. OKT 2010

Justis- og politidepartementet  
Innvandringsavdelingen  
Postboks 8005 Dep  
0030 OSLO

Deres ref. :

Vår ref: 10/2536-10/LRI

Oslo, 07.10.10

## **UTLENDINGSDIREKTORATETS HØRINGSSVAR-ENDRINGER I UTLENDINGSLOVEN OM ADGANGEN TIL FRIHETSBERØVELSE MED VIDERE**

Vi viser til Justisdepartementets brev av 7.7.2010, med forslag til endringer i utlendingslovens regler om frihetsberøvelse, meldeplikt, pålegg om bestemt oppholdssted, fremstillingsfrist mv. Utlendingsdirektoratets (UDI) innspill til departementets forslag følger her. I epost av 6. oktober fikk vi utsatt høringsfrist til 8. oktober.

### **1. Generelt**

Lovforslagene innebærer utvidede hjemler for bruk av frihetsberøvelse og andre tvangsmidler i utlendingssaker når personer oppgir falsk identitet, unndrar seg iverksettelse av et vedtak eller når asylsøkere eller personer med ulovlig opphold begår kriminalitet. I tillegg er det foreslått en hjemmel for frihetsberøvelse av personer som utgjør en trussel mot grunnleggende nasjonale interesser.

UDI ser at det er behov for tiltak i disse tilfellene, og er derfor positive til forslagene. Det er viktig at negative vedtak blir effektivt, og det er også viktig å motvirke at asylinstituttet utnyttes med det formål å begå kriminalitet. Noen av de foreslåtte endringene vil også kunne være viktige virkemidler for å ha kontroll på kriminelle asylsøkere og personer med ulovlig opphold. Vi viser også til vårt brev til departementet 09.08.10. UDI oppfatter det slik at formålet med bestemmelsene er knyttet til kriminalitetsbekjempelse blant asylsøkere og personer med ulovlig opphold og til effektiv gjennomføring av negative vedtak fra utlendingsmyndighetene.

Lovforslagene retter seg mot utlendinger som oppholder seg i Norge, enten som asylsøkere eller ulovlig. Vi ser at noen av forslagene vil ha direkte betydning for UDI, for eksempel pålegg om bestemt oppholdssted og meldeplikt, lavere bevisterskel for å konstatere unndragelsesfare og frihetsberøvelse av utlendinger som trenerer behandlingen av asylsaken.

For UDI er det en særlig utfordring knyttet personer som har fått endelig avslag på asylsøknaden sin, og som opptrer truende og voldelig i mottak, uten at dette er alvorlig nok til å straffeforfølge og fengsle. Denne gruppen er ikke omfattet av lovforslaget som nå er på høring og UDI foreslår under at det i tillegg til de foreliggende forslagene også etableres en hjemmel til å frihetsberøve i disse tilfellene.

Vi gjøre videre oppmerksom på at departementet i sitt forslag til regelendringer knyttet til innføring av det såkalte Returdirektivet har foreslått en definisjon på unndragelsesfare i ny utlendingslov § 106a, i form av en indikatorliste. En indikator på unndragelsesfare er her at utlendingen er ansvarlig for alvorlige ordensforstyrrelser ved innkvarteringssted for asylsøkere, jf

bokstav i. UDI ser at denne bestemmelsen vil imøtekomme noen av våre behov, men ettersom vilkåret for fengsling fortsatt er unndragelsesfare vil forslaget for eksempel ikke dekke de tilfellene der det av ulike grunner ikke er mulig å gjennomføre en retur. Høringsfristen knyttet til forskriftsendringene i forhold til returdirektivet er 13. oktober i år, og UDI vil der kommentere unndragelsesfare generelt. Direktoratet anmoder om at forslagene i disse to høringene ses i sammenheng.

En gruppe som vil omfattes av forslagene er enslig mindreårige asylsøkere som oppholder seg i kriminelle miljøer. Denne gruppen er ikke nærmere drøftet i høringsbrevet. Vi mener at det bør ses spesielt på denne gruppen i tilknytning til bruk av tvangsmidler, og kommer derfor nærmere inn på dette i vårt høringssvar.

Helt generelt vil vi peke på at det er et komplisert område man nå foreslår lovendringer på. Vi ser, i likhet med departementet, behov for å kunne reagere ovenfor personer som oppgir falsk identitet, utnytter asylinstituttet, unndrar seg effektuering mv.

For øvrig følger våre kommentarer til enkelte av lovforslagene nedenfor.

## **2. Pålegg om bestemt oppholdssted og meldeplikt**

UDI slutter seg til forslaget om en ny hjemmel for å pålegge asylsøkere og personer med ulovlig opphold som begår straffbare handlinger, bestemt oppholdssted og meldeplikt. Asylsøkere har generelt liten tilknytning til Norge i form av arbeid, familie, bolig osv, noe som taler for tiltak ovenfor denne gruppen.

UDI mener imidlertid at det bør gjøres en nærmere vurdering av hvordan man kan gjøre dette til et effektivt virkemiddel, inkludert hvem som skal håndheve tiltaket og være ansvarlig for den praktiske gjennomføringen. Vi ser at tiltaket for eksempel kan være et effektivt virkemiddel for å sette personer som begår mindre kriminelle handlinger, ut av sirkulasjon for en periode.

UDI oppfatter det som uklart om bestemmelsen meldeplikt og pålagt oppholdssted kun er ment å skulle gjelde tredjelandsborgere eller om den også er ment å omfatte EØS-borgere. I forhold til "omreisende kriminelle", som nevnes i høringsbrevet, vet vi erfaringsmessig at det ofte er EØS-borgere som faller inn under denne kategorien. Vi viser i den forbindelse til relevant regelverk på dette området, herunder UDI rundskriv 2010-022 *"Bortvisning og utvisning av EØS-borgere av hensyn til offentlig orden og sikkerhet"*.

Forutsatt at det er legitimt å pålegge meldeplikt eller bestemt oppholdssted, er vi usikre på hvor hensiktsmessig et slikt pålegg vil være for EØS-borgere hvor det nettopp er deres mobilitet som blir utfordringen. EØS-borgere, i motsetning til tredjelandsborgere, vil uproblematisk kunne reise over grensene med sine oppholdskort. Vi kan ikke se at ilagt meldeplikt i det store og hele vil hindre EØS-borgere fra å begå ny kriminalitet eller fra å forlate landet.

### Ilagt straff eller siktelse?

I høringsbrevet ber departementet om synspunkter på om det må forutsettes at det er ilagt straff eller om en siktelse bør være tilstrekkelig for å gi pålegg om bestemt oppholdssted og meldeplikt. UDI stiller seg i utgangspunktet bak departementets vurdering om at bruk av meldeplikt og bestemt oppholdssted bør knyttes til ilagt straff. I likhet med departementet ser vi rettssikkerhetsmessige betenkeligheter ved å bruke tvangsmidler etter utlendingsloven i de tilfellene der det kun foreligger en siktelse.

På den annen side ser vi imidlertid at pålegg om bestemt oppholdssted og meldeplikt ikke er av de mest inngripende tvangstiltakene, og av den grunn kan man argumentere for at det vil være tilstrekkelig med en siktelse for å ilagge tvangstiltaket. Spesielt vil det gjelde gruppen med ulovlig opphold. Videre ser vi at utlendinger som begår straffbare handlinger som kun gir grunnlag for

forelegg, og som ikke vedtar forelegget, vil kunne trenere tvangstiltaket. Dette forutsetter imidlertid at meldeplikten innrettes på en slik måte at man ikke kan snakke om frihetsberøvelse, men kun "restrictions of liberty" og at det kommer tydelig frem hva pålegget innebærer. Man må samtidig sikre at asylsøkernes rettigheter blir ivaretatt på en tilstrekkelig måte, som for eksempel gjennom en forsvarlig saksbehandling.

UDI gjør også oppmerksom på at dersom departementet velger en løsning der det skal være tilstrekkelig med en siktelse for å pålegge bestemt oppholdssted eller meldeplikt, må man sikre at brudd på disse påleggene ikke fører til fengsling uten at dette har vært domstolsbehandlet.

Selv om siktelse skal være tilstrekkelig, vil ikke tiltaket avhjelpe UDIs utfordringer knyttet til personer med gjentakende og utagerende adferd, som ikke samarbeider om å klargjøre sin identitet og som har ulovlig opphold i landet. Hendelsene på ventemottakene i sommer er beskrivende for dette, der kun 1 av de totalt 24 som ble fengslet, har blitt siktet i saken på grunn av vanskelige bevisvurderinger.

### **3. Frihetsberøvelse**

#### **3.1. Generelt om endret sannsynlighetskrav for å konstatere unndragelsesfare og identitetstvil**

Departementet forslår å senke bevisterskelen for frihetsberøvelse i saker med identitetstvil og i saker der det er fare for unndragelse fra "*skjellig grunn til mistanke*" til "*grunn til å anta*" i lovens § 106 første ledd bokstav a og b.

UDI slutter seg til departementets vurdering av at sannsynlighetskravet vil være i mer overensstemmelse med svensk og finsk rett. Begrepet "grunn til å anta" er imidlertid ikke selvforklarende, og UDI ser at det kan være behov for nærmere retningslinjer i forarbeidene i forhold til innholdet i bevisterskelen som er foreslått. Slik UDI ser det vil dette potensielt kunne omfatte en stor mengde saker, avhengig av hva man skal legge i begrepet "grunn til å anta". Begrepet inneholder en viss grad av subjektivitet, noe som også vil kunne redusere en reell domstolsprøving fordi vurderingen kan være vanskelig å kontrollere.

Endret sannsynlighetskrav for å konstatere unndragelsesfare bør også vurderes opp mot regelendringene som kommer i forbindelse med gjennomføringen av returdirektivet. Utgangspunktet i returdirektivet er at det skal gis en periode for frivillig retur ved vedtak som avslutter et opphold. Det kan gjøres unntak for perioden med frivillig retur når det foreligger unndragelsesfare. Etter UDIs oppfatning er frivillig retur å foretrekke fremfor tvungen, og i mange tilfeller er frivillig retur det eneste alternativet for å få gjennomført et negativt vedtak. Ved gjennomføringen av returdirektivet er det derfor ønskelig at den klare hovedregelen er at frivillig returperiode gis. UDI vil komme nærmere tilbake til dette i høringen til forskriftsendringene knyttet til returdirektivet.

#### **3.2. Frihetsberøvelse av utlendinger som er utvist på grunn av straffbare handlinger**

Departementet foreslår en ny hjemmel for å gi adgang til frihetsberøvelse av personer som er utvist for et straffbart forhold av en viss alvorlighetsgrad, og hvor vedtaket ikke lar seg effektivt umiddelbart ved løslatelse i § 106 bokstav d. UDI støtter forslaget, og mener at der det foreligger praktiske hindringer for å effektivt utvisningsvedtaket, så bør det være adgang til frihetsberøvelse for å beskytte samfunnet.

I realiteten antar imidlertid UDI at man lett vil kunne konstatere unndragelsesfare for denne gruppen. Særlig med tanke på at man samtidig foreslår å senke bevisterskelen for når det skal antas å foreligge unndragelsesfare. I tilfellene der det foreligger unndragelsesfare, vil altså frihetsberøvelsen kunne hjemles andre steder. UDI ser også at kravet til tilstrekkelig grunn og forholdsmessighet i utlendingsloven § 99 kan tenkes å være til hinder for frihetsberøvelse

dersom det ikke foreligger unndragelsesfare. I slike tilfeller vil som regel mindre inngripende tvangsmidler være tilstrekkelig for å oppnå formålet.

Av rettssikkerhetshensyn mener UDI at dersom det skal gjelde en øvre strafferamme på 6 år, så bør dette tydeliggjøres i selve lovteksten.

#### Forhold med lavere strafferamme enn 6 år

Departementet ber høringsinstansene uttale seg om på hvilken måte forslaget skal fange opp forhold med lavere strafferamme enn 6 år og som også bør føre til frihetsberøvelse etter utlendingsloven. UDI mener dette kan oppnås på to måter. Departementet kan i tilknytning til § 106 første ledd bokstav d eksplisitt nevne hvilke straffbare forhold, eventuelt kapitler i straffeloven, med lavere strafferamme enn 6 år som bestemmelsen skal omfatte. Faren ved en slik lovgivningsteknikk er imidlertid at man utelukker straffebud som senere kan vise seg å bli aktuelle. I tillegg er ilagt straff eller særreaksjon uttrykkelig nevnt i ny § 106 a som en indikator på fare for unndragelse, og vil dermed kunne fange opp noen av tilfellene.

#### Løslatelse før fullført soning

I praksis så er det slik i dag at mange som soner lengre dommer for straffbare forhold, løslates på 2/3 tid, jf. Straffegjennomføringslovens § 42. Umiddelbart fremstår det som lite hensiktsmessig at politiet skal gå til ny fengslingsbegjæring når det fortsatt gjenstår soningstid på den opprinnelige soningen. Et alternativ kan derfor være å utrede nærmere mulighetene for unntak fra reglene om tidlig løslatelse, slik at utlendingene som omfattes av departementets forslag i større grad enn i dag fullfører soningen.

UDI ser utfordringene med at det i dag er lange soningskøer og at man har kapasitetsproblemer i ordinære fengsler. Som påpekt i departementets høringsnotat vil det pågående arbeidet med å effektivisere rutiner mellom kriminalomsorgen, domstolene, politiet, UDI og UNE sannsynligvis avhjelpe dette problemet noe. Det finnes imidlertid allerede i dag flere alternative soningsalternativer til fengsel, for eksempel åpen soning, hjemmesoning og soning i behandlingstilstand for eksempel i rusinstitusjoner. På tilsvarende måte bør det ses på mulighetene med å få til ordninger med overføring til for eksempel utlendingsinternat. UDI vil imidlertid understreke at vel så viktig som dette, er at arbeidet med soningsoverføring til hjemlandet intensiveres.

### **3.3. Frihetsberøvelse på grunn av manglende opplysning av saken**

Departementet foreslår en ny bestemmelse for frihetsberøvelse i § 106 første ledd bokstav e, for de tilfellene der en person hindrer eller vesentlig forvansker sakens opplysning.

UDI stiller seg bak departementets vurdering i forhold til dette lovforslaget og er i likhet med departementet av den oppfatning at en slik hjemmel i mange tilfeller vil være mer treffende enn den man har i dag. Bestemmelsen vil være praktisk for UDI for å sikre at vedkommende er tilgjengelig under hele saksbehandlingen. Det er imidlertid politiet som skal beslutte tvangsmiddelet, jf. utlendingsloven § 105 annet ledd, og det bør sikres rutiner for hvordan UDI skal anmode politiet om fengsling i slike saker.

UDI oppfatter imidlertid ikke at dette grunnlaget for å fengsle innebærer en plikt til å utrede saken utover det som gjelder i dag. Dersom asylsøkeren ikke møter opp til asylintervju, tilleggsintervju, språktest etc., vil det ofte være aktuelt å avslå saken ut fra bevisbyrdevurderinger, slik som departementet også nevner i høringsbrevet.

### **3.4. Personer som utgjør en risiko for sine omgivelser**

I dag er det mange som befinner seg i Norge med endelig avslag på asylsøknad og som utgjør en risiko for sine omgivelser. Dette er personer som viser utagerende eller kriminell adferd, men hvor forholdene ikke er alvorlige nok til å straffeforfølge etter straffeloven eller til å pålegge tiltak

etter lov om psykisk helsevern. Mange av disse returnerer ikke frivillig, og Norge kan av ulike grunner ikke gjennomføre tvangsmessig retur.

Denne gruppen er ikke omfattet av departementets lovforslag. Overfor disse personene er det i dag ikke anledning til å frihetsberøve eller ilegge andre tvangstiltak. UDI mener at det bør utredes om kombinasjonen av ulovlig opphold og alvorlige eller gjentatte ordensforstyrrelser, der personer oppfattes som en fysisk trussel og utgjør en fare for andre, skal utgjøre et eget fengslingsgrunnlag. Det er viktig at et slikt tvangstiltak forutsetter at personen kan samarbeide om retur og på den måten når som helst kan velge å reise hjem.

#### **4. Særskilt om barn og enslig mindreårige**

Departementet har i sitt høringsbrev ikke berørt spørsmål knyttet til barn og enslig mindreårige asylsøkere. UDI ønsker imidlertid å påpeke ulike problemstillinger knyttet til disse som det bør ses nærmere på.

UDI kan ikke se at det er vurdert om de samme bevistersklene skal gjelde for barn og voksne. Bruk av tvangsmidler ovenfor barn reiser en rekke problemstillinger. Det fremgår av ot.prp. nr 75 2006-2007 pkt 17.2.2.6. at departementet generelt ikke ønsker at barn pågripes og fengsles. Dette er ikke berørt i høringen, og UDI oppfatter det derfor som uklart hvor grensene for tvangsmidler ovenfor barn går.

##### Barn tilknyttet kriminelle miljøer

UDI opplever videre en økende tendens til at personer under 18 år unndrar seg aldersundersøkelser, forsvinner fra mottak og kommer tilbake, og oppholder seg i kriminelle miljøer tilknyttet narkotika og vinningskriminalitet. Enkelte kan synes å være tilknyttet organiserte kriminelle miljøer og kan være utsatt for menneskehandel.

Ved slike forsvinninger har ikke UDI hjemmel for å holde tilbake barnet, og vi opplever også at barnevernet ikke har tilstrekkelige hjemler for å fange opp de beboerne vi erfaringsmessig har størst utfordringer med. I tillegg har vi erfaring med flere saker hvor barnevernet anser søkerne som voksne fordi de har et usikkert resultat fra aldersundersøkelsene. Politiet derimot anser dem ofte som mindreårige og benytter ikke de tvangsmidlene de har for å oppklare identitet, for eksempel der politiet anser det som mest sannsynlig at personen ikke er mindreårig. I tillegg er det varierende praksis fra politidistrikt til politidistrikt i hvilken grad de fengsler asylsøkere som oppgir å være mindreårige. Uklarheter knyttet til sektoransvaret, koblet med uklarheter rundt søkerens alder, gjør at flere ungdom ikke får den oppfølgingen de har krav på og trenger. En eventuell utredning om dette, bør også ses i sammenheng med endringene i barnevernloven § 4-29 som pågår.

#### **5. Økonomiske og administrative kostnader**

UDI vil gjøre oppmerksom på at de foreslåtte regelverksendringene mest sannsynlig vil kreve nødvendige systemtilpasninger som vil medføre behov for økte ressurser og tid til gjennomføring. De foreslåtte endringene vil mest sannsynlig kreve omlegginger av både politiets, kriminalomsorgens og UDIs administrative systemer og registre, for å sikre nødvendig samspill mellom dem, og at det kan rapporteres om omfang av tiltak og om de personer som berøres. Det kan også bli behov for å registrere sensitive opplysninger om personer på sak, noe som av personvern hensyn kan kreve tekniske endringer av fagapplikasjoner og underliggende arkitektur, blant annet for å sikre at opplysningene ikke kommer uvedkommende i hende.

Når det gjelder hvor store økonomiske og administrative konsekvenser dette rent faktisk vil få, både i form av budsjettmidler og tid til gjennomføring, er det ikke mulig å si noe konkret om dette før man vet noe mer om hvilke systemendringer som vil være nødvendige. UDI har ikke rom for å dekke større endringer innenfor den ordinære budsjetttrammen og det må påregnes minst 6

måneder for å gjennomføre større systemendringer. Disse må inngå i UDIs regelmessige systemoppgraderinger som foregår to til tre ganger i året.

Andre økonomiske og administrative kostnader

Departementets forslag om utvidet adgang til å pålegge bestemt oppholdssted og meldeplikt, samt etablere egne mottak for bestemte grupper, vil ha økonomiske og administrative konsekvenser for UDI.

UDI ønsker at man kommer tilbake til den praktiske gjennomføringen av tiltakene. I utgangspunktet er vi positive til at det fremskaffes en hjemmel for å pålegge personer med ulovlig opphold bestemt oppholdssted og meldeplikt, men den praktiske gjennomføringen bør man se nærmere på. UDI går imidlertid ikke inn for at det etableres et eget mottak med opp mot 100 plasser, men vi mener at man bør bruke det ordinære mottaksapparatet. Pålegg om bestemt oppholdssted kan være på ulike mottak, etter en konkret individuell vurdering av hva som er best egnet i det enkelte tilfellet. Et eventuelt pålegg om meldeplikt bør være hos det lokale politiet.

UDI mener videre at dette må ses i sammenheng med hvordan vi innretter tiltak knyttet til personer med utagerende adferd, personer med endelig avslag og retursentre. Vi mener det vil være viktig med en helhetlig løsning, der man også må vurdere sikkerheten ved mottakene, politiberedskap i distriktet og forholdet til eventuelle kommuner hvor et slikt mottak skal etableres.

Med hilsen



Ida Børresen  
direktør



Gry Aalde  
avdelingsdirektør