



Justis- og beredskapsdepartementet

Sendt pr. e-post: maritha.ayvivi@jd.dep.no

Deres ref.: 15/5858-MHA

Dato: 20. oktober 2016

Vår ref.: 229292

Høring - Endring i Utlendingsforskriften § 18-14

1. Innledning

Vi viser til departementets høringsbrev av 14.7.2016 vedrørende ovennevnte høring.

Det er en prioritert oppgave for Advokatforeningen å drive rettspolitisk arbeid gjennom høringsuttalelser. Advokatforeningen har derfor en rekke lovutvalg inndelt etter fagområder. I våre lovutvalg sitter advokater med særskilte kunnskaper innenfor det aktuelle fagfelt og hvert lovutvalg består av advokater med ulik erfaringsbakgrunn og kompetanse innenfor fagområdet. Arbeidet i lovutvalgene er frivillig og ulønnet.

Advokatforeningen ser det som sin oppgave å være en uavhengig høringsinstans med fokus på rettssikkerhet og på kvaliteten av den foreslåtte lovgivningen.

I saker som angår advokaters rammevilkår vil imidlertid regelendringen også bli vurdert opp mot advokatbransjens interesser. Det vil i disse tilfellene bli opplyst at vi uttaler oss som en berørt bransjeorganisasjon og ikke som et uavhengig ekspertorgan. Årsaken til at vi sondrer mellom disse rollene er at vi ønsker å opprettholde og videreutvikle den troverdighet Advokatforeningen har som et uavhengig og upolitisk ekspertorgan i lovgivningsprosessen.

I den foreliggende sak uttaler Advokatforeningen seg som ekspertorgan. Saken er forelagt lovutvalget for asyl- og utlendingsrett. Lovutvalget består av Bente Mostad Tjugum (leder), Jan M. Birkeland, Sigrid Broch, Per-Erik Gåskjenn, Christel Reksten og Brynjulf Risnes.

Advokatforeningen avgir følgende høringsuttalelse:

2. Bemerkninger

Advokatforeningen er positiv til departementets forslag om å lovfeste krav om at det er gjennomført forsøk på tvangsretur samt at det oppstilles krav til en forutgående vurdering av om straff vil kunne motvirke effektiv retur, som vilkår for å benytte fengselsstraff for brudd på utlendingsloven § 55 annet ledd.

Forskriftsendringen innebærer at regelverket blir i tråd med EU-domstolens fortolkning av returdirektivet. Forslaget tydeliggjør dessuten hovedformålet om frivillig retur samt at frykt for fengselsstraff, eller idømmelse av fengselsstraff, ikke kan benyttes som pressmiddel eller som motivasjon for gjennomføring av retur av personer som befinner seg ulovlig i riket.

Advokatforeningen er uenig i at krav til forsøk på tvangsretur kan anses oppfylt i et tilfelle hvor politiet har forsøkt å få utstedt reisedokument til utlendingen, men hvor reisedokument ikke utstedes på grunn av forhold mellom norske myndigheter og myndighetene i utlendingens hjemland, uten at utlendingen er å bebreide for at reisedokument ikke utstedes. Mellomstatlige anliggender bør ikke bli å laste en utlending som oppholder seg ulovlig i riket med den konsekvens at utlendingen blir idømt fengselsstraff.

Advokatforeningen foreslår at adgangen til å idømme fengselsstraff for ulovlig opphold begrenses til utlendinger som ikke bor på kjent adresse for norske utlendingsmyndigheter, og hvor utlendingen kan bebreides for at reisedokument ikke kan utstedes. Så lenge utlendingen har overholdt meldeplikten etter utlendingsloven og bor på kjent adresse, vil politiet enkelt komme i kontakt med utlendingen i forbindelse med forberedelse til uttransport. Videre vil andre myndigheter ha muligheten til å motivere for effektiv retur for slik å etterleve returdirektivets formål.

3. Gjeldende rett og praksis

Som departementet påpeker fremgår det ikke av gjeldende rett hvilke betingelser som må være oppfylt for at det kan benyttes fengselsstraff ved ulovlig opphold. Riksadvokatens retningslinjer har medført få saker hvor utlendinger idømmes fengselsstraff utelukkende for ulovlig opphold. Retningslinjene har således i praksis vært med på å hindre utfordring av etterlevelse av returdirektivet.

4. Nærmere om departementets forslag

Advokatforeningen er enig i at det lovfestes krav om begrensninger i adgangen til idømmelse av fengselsstraff alene på grunn av ulovlig opphold i riket.

Advokatforeningen forslår at en utlending ikke kan straffes for ulovlig opphold i riket i de tilfeller hvor hjemlandet ikke legger til rette for tvangsretur. Norge har inngått returavtaler med en rekke land og for borgere av disse landene antas det å være relativt enkelt for politiet å gjennomføre tvangsreturer. Dersom utlendinger fra disse landene oppholder seg på ukjent adresse over lengre tid, bør politiets forsøktplikt anses oppfylt. Motsatt bør gjelde for utlendinger fra stater hvor det ikke foreligger noen returavtale og hvor utlendingen oppholder seg på kjent adresse.

I slike tilfeller anser Advokatforeningen at det er urimelig å straffe utlendingen for en situasjon som ligger utenfor dennes kontroll, så fremt vedkommende bor på kjent adresse og slik kan motiveres for frivillig retur.

Å benytte straff som motivasjon for retur er ikke i harmoni med hensynet til returdirektivet.

For de tilfeller hvor utlendingen har sittet fengslet i medhold av utlendingsloven § 106 for å gjennomføre retur, mener Advokatforeningen at utlendingen ikke kan idømmes straff for et forutgående ulovlig opphold, men at straff eventuelt må bli en konsekvens av et lengre etterfølgende ulovlig opphold.

5. Administrative og økonomiske konsekvenser

Advokatforeningen antar at en forskriftsendring som ikke oppstiller strengere krav enn at politiet anses å ha forsøkt tvangsretur ved å henvende seg til en ambassade og be om pass til utlendingen, vil medføre langt flere straffereaksjoner enn i dag.

Det finnes antakelig flere tusen personer fra land som Iran, Etiopia, Eritrea, samt statsløse, som har oppholdt seg ulovlig i Norge i en årrekke, og som bor på asylmottak eller på adresser kjent for norske utlendingsmyndigheter. Dersom politiets forsøksplikt anses oppfylt ved å kontakte hjemlandets ambassade og be om pass, antas det at rettsapparatet vil bli utsatt for en markant økning av straffesaker. En slik økning vil kunne få betydelige administrative og økonomiske konsekvenser.

6. Forslag til forskriftsendring

Som nytt annet punktum foreslås inntatt:

Det er et vilkår at utlendingen oppholder seg på en for UDI eller politiet ukjent adresse.



Jens Johan Hjort
leder

Vennlig hilsen



Merete Smith
generalsekretær

Saksbehandler: Trude Molvik
tm@advokatforeningen.no

Saksbehandler: Trude Molvik
tm@advokatforeningen.no