



Justis- og beredskapsdepartementet  
Innvandringsavdelingen  
Postboks 8005 Dep  
0030 Oslo

Oslo, 28.09.2015

Deres ref: 15/4903 - SBO

## **HØRING – hjemmel i utlendingsloven for fengsling i hurtigprosedyresaker**

Vi viser til departementets høringsbrev av 03.07.2015 i anledning forslag til endring i gjeldende utlendingslov. NOAS ønsker med dette å gi følgende kommentarer til den foreslåtte endringen.

Forslaget innebærer at politiet vil kunne vurdere pågriping og eventuelt be om fengsling av en utlending som har levert en asylsøknad som presumptivt er åpenbart grunnløs og som behandles i særskilt hurtigprosedyre, en såkalte 48-timersprosedyre.

NOAS støtter ikke departementets forslag. Vi mener forslaget, hvis det blir gjennomført, vil være i strid med Grunnloven 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.

### **Innledning**

Vi vil på generelt grunnlag bemerke at frihetsberøvelse er et av de mest inngripende tiltakene norske myndigheter har til sin rådighet, og det er svært belastende for de som blir utsatt for det. NOAS er av den klare oppfatning at frihetsberøvelse derfor kun bør brukes der det er absolutt nødvendig, og kun der andre tiltak ikke er tilstrekkelige. Å holde personer frihetsberøvet er dessuten svært kostbart. Samfunnsøkonomiske hensyn tilsier derfor også at et slikt virkemiddel brukes med varsomhet.

Som begrunnelse for lovendringen viser departementet blant annet til at det «(...) i denne gruppa finst einskilde personar som misbruker asylsystemet for å drive kriminalitet eller svart arbeid.».

NOAS har selvfølgelig forståelse for departementets ønske om å oppstille hindre for dem som misbruker asylsystemet med den hensikt å bedrive kriminalitet. Men for å gjøre dette må det iverksettes tiltak som har fokus på selve kriminalitetsbekjempingen. Som departementet viser til er det et klart mindretall som kommer til Norge med formål å bedrive kriminalitet. NOAS har fra vårt informasjonsprogram bred erfaring fra samtaler med de fleste som søker asyl i Norge, inkludert personer i 48-timersprosedyren. Vår erfaring tilsier at de aller fleste

som er omfattet av denne prosedyren har en subjektiv oppfatning av at de har behov for beskyttelse, eller tror de har grunnlag for å få opphold i Norge. Mange mangler kunnskaper om det norske asylsystemet, og mange har en urealistisk oppfatning om at deres problemer kvalifiserer til et positivt vedtak. At personer som søker beskyttelse har en feilaktig oppfatning av hva som kreves for å få asyl i Norge innebærer imidlertid ikke at de misbruker asylsystemet eller at de har som mål å bedrive kriminalitet.

En generell hjemmel som åpner for å frihetsberøve personer som kommer fra antatt trygge land er derfor etter vår oppfatning et upresist virkemiddel for å bekjempe kriminalitet, og kan heller ikke legitimeres innenfor dette formålet.

Departementet uttaler videre: «*Grunnlause søknader som i røynda er misbruk av asylinstituttet, må handterast så effektivt som råd.*», og viser til Ot. prp. Nr. 75 (2006-2007) og formuleringen «*Det er en grunnleggende del av innvandringsreguleringen å kunne holde utenfor landets grenser personer som er uønsket her på grunn av kriminalitet eller visse andre forhold.*».

NOAS vil bemerke at departementets henvisning til de nevnte forarbeidene, som et argument for å innføre antatt åpenbart grunnløse asylsøknader som et frihetsberøvelsesgrunnlag, i beste fall er upresis. Formuleringen departementet viser til er hentet fra proposisjonens kapittel om utvisning, og følges opp av det følgende:

*Det ville videre kunne stride mot den alminnelige rettsfølelse og svekke folks tillit til utlendingspolitikken dersom det ikke var rom for å **utvise utlendinger som begår kriminalitet eller som truer grunnleggende nasjonale interesser.** Manglende eller svært begrenset utvisningsadgang kunne også gitt press mot et mer restriktivt regelverk for de ulike asyl- og innvandringsgrunnlag. Departementet mener at det kan bidra positivt til samfunnsinkluderingen av **det store flertallet lovlydige innvandrere** at det finnes utlendingsrettslige reaksjonsmuligheter overfor de relativt få som bryter forutsetningene for opphold i Norge. Adgang til utvisning kan også ha en allmennpreventiv effekt. **Trusselen om utvisning kan i seg selv forebygge uorden og kriminalitet.**<sup>1</sup> (NOAS utheving).*

Som det fremgår er fokuset her på utvisning som et virkemiddel for å bekjempe kriminalitet. Vi kan ikke se at forarbeidene kan tas til inntekt for å innføre et fengslingsgrunnlag basert på hvilket land søkeren kommer fra.

---

<sup>1</sup> Ot.prp. nr. 75, side 288.

## Forslag om pågripelse og fengsling på grunnlag av 48-timersprosedyre

Departementet foreslår bl.a. at det innføres et selvstendig grunnlag for frihetsberøvelse av utlendinger i utl. § 106 første ledd ny bokstav g, som skal lyde:

*[En utlending kan pågripes og fengsles når (...)]*

*g) 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.<sup>2</sup>*

NOAS støtter ikke dette forslaget.

Det vises innledningsvis til at utl. § 106 første ledd bokstav b allerede gir adgang til frihetsberøvelse av en utlending når «det er konkrete holdepunkter for å anta at utlendingen vil unndra seg iverksettingen av et vedtak som innebærer at utlendingen plikter å forlate riket.» Hvorvidt det foreligger unndragelsesfare «skal vurderes konkret i det enkelte tilfelle» jf. utl. § 106a.

Det nye grunnlaget foreslått i utl. § 106 første ledd ny bokstav g ville åpnet for frihetsberøvelse av en hel gruppe asylsøkere uten at det i hvert enkelt tilfelle vurderes om det foreligger unndragelsesfare. NOAS mener forslaget ikke kan karakteriseres annerledes enn som et forsøk på å omgå den grunnleggende rettsikkerhetsgarantien om at frihetsberøvelse må være nødvendig i hvert enkelte tilfelle, herunder nødvendighetsprinsippet. Fravik fra nødvendighetsprinsippet vil innebære vilkårlighet, noe som er i strid med Grunnloven og Norges internasjonale forpliktelser.

Nødvendighetsprinsippet er uttrykt både i grunnlovens § 94 og internasjonale normer som Norge er rettslig bundet av, særlig artikkel 9(1) i FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter og artikkel 31(2) i Flyktningkonvensjonen.

Når det gjelder artikkel 9(1) i FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter, som forbyr «arbitrary detention» (vilkårlig frihetsberøvelse), understreket FNs Menneskerettighetskomité i saken *van Alphen mot Nederland* at det at frihetsberøvelse er administrativt fordelaktig ikke i seg selv kan gi grunnlag for frihetsberøvelse.<sup>3</sup> I saken *A. mot Australia* har komitéen videre understreket følgende:

*[T]he notion of "arbitrariness" must not be equated with "against the law" but be interpreted more broadly to include such elements as inappropriateness and injustice. Furthermore, remand in custody could be considered arbitrary if it is not **necessary in all the circumstances of the case**, for example to prevent flight or interference with*

---

<sup>2</sup> Justis- og beredskapsdepartementet, *Høyringsnotat om ny heimel for pågriping og fengsling i samband med 48-timarprosedyren for openbert grunnlause asylsøknader*, 3. juli 2015, side 18.

<sup>3</sup> *van Alphen v. the Netherlands* (Communication No. 305/1988), CCPR/C/39/D/305/1988, UN Human Rights Committee (HRC), 23 July 1990, tilgjengelig fra: <http://www.refworld.org/docid/525414304.html> avsnitt 5.8.

*evidence: the element of proportionality becomes relevant in this context.*<sup>4</sup> (NOAS uthevning)

Det at frihetsberøvelses nødvendighet må vurderes konkret i hvert enkelt tilfelle ble også understreket av UNHCR i deres nyeste retningslinjer om internering av asylsøkere:

*As a fundamental right, decisions to detain are to be based on a **detailed and individualised assessment of the necessity to detain** in line with a legitimate purpose.*<sup>5</sup>  
(NOAS uthevning)

Fremleggelse av en asylsøknad som blir vurdert å være åpenbart grunnløs gir i utgangspunktet ikke en indikasjon på at søkeren har en intensjon om å oppholde seg ulovlig i landet eller unndra seg retur. I et flertall av sakene vil en grunnløs asylsøknad skyldes søkerens manglende kunnskap om asylinstituttet, og i noen tilfeller kan en slik søknad også skyldes en psykisk lidelse.

NOAS mener videre at det er grunn til å stille spørsmål ved om forslaget vil stå seg mot diskrimineringsforbudet i diskrimineringslovens § 4. En slik bestemmelse trolig vil være i strid med UNHCRs retningslinjer om internering, som lyder:

*International law prohibits detention or restrictions on the movement of a person on the basis of race, colour, sex, language, religion, political or other opinion, national or social origin, property, birth or other status, such as asylum-seeker or refugee status. This applies even when derogations in states of emergency are in place.*<sup>6</sup>

NOAS vil bemerke at 48-timersprosedyren kun tar utgangspunkt i hvilket land søkeren kommer fra. Det er, i hvert fall i sakens innledningsfase, ingen andre kriterier enn statsborgerskap som vurderes for å avgjøre om saken skal plasseres i hurtigprosedyre eller i ordinær prosedyre. Som departementet nevner i sitt høringsnotat vil fengsling kun være aktuelt for borgere av land som er inkludert i 48-timersprosedyren. Frihetsberøvelse er derimot ikke aktuelt for borgere av EU/EØS-land. Dette vil for eksempel bety at en borger fra Makedonia kan fengsles etter det nye forslaget, kun på bakgrunn av hans statsborgerskap, mens borgere fra nabolandene Bulgaria (EU-land) og Tyrkia (ikke i 48-timersprosedyren) ikke kan fengsles på det samme grunnlaget.

---

<sup>4</sup> *A. v. Australia*, CCPR/C/59/D/560/1993, UN Human Rights Committee (HRC), 3 April 1997, tilgjengelig fra: <http://www.refworld.org/docid/3ae6b71a0.html> avsnitt 9.2.

<sup>5</sup> UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Guidelines on the Applicable Criteria and Standards relating to the Detention of Asylum-Seekers and Alternatives to Detention*, 2012, tilgjengelig fra <http://www.refworld.org/docid/503489533b8.html> avsnitt 19.

<sup>6</sup> *Ibid.*, avsnitt 43.

## Forslag til endring i § 106a om unndragelsesfare

Departementet foreslår videre at avslag på en åpenbart grunnløs asylsøknad skal telle som ett av flere relevante momenter som tilsier unndragelsesfare i § 106a første ledd ny bokstav k, som skal lyde:

*[Fare for unndragelse skal vurderes konkret i det enkelte tilfelle. For å avgjøre om det foreligger unndragelsesfare skal det foretas en totalvurdering hvor det blant annet kan legges vekt på om (...)]*

*k. utlendingens søknad om oppholdstillatelse er avslått som åpenbart grunnløs, jf. § 90 femte ledd bokstav b.*

NOAS støtter heller ikke dette forslaget.

Som allerede påpekt ovenfor, 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. Asylsøkere som faller innenfor 48-timersprosedyre kommer hovedsakelig fra visumfrie land.<sup>7</sup> Hvis disse skulle ha som formål å begå kriminelle handlinger eller oppholde seg ulovlig i landet, ville det være lite hensiktsmessig å søke asyl, og dermed bli registrert av myndighetene med risiko for meget rask uttransportering.

## Konklusjon

NOAS mener den foreslåtte utl. § 106 første ledd ny bokstav g er i strid med grunnloven og Norges internasjonale forpliktelser, og vi anbefaler at forslaget forkastes.

NOAS mener videre at avslag på en åpenbart grunnløs asylsøknad ikke tilsier unndragelsesfare, og vi anbefaler at den foreslåtte utl. i § 106a første ledd ny bokstav k også forkastes.

Vi takker departementet for anledningen til å delta i høringen. Vi kan gjerne kontaktes om det skulle være spørsmål eller behov for utdypende kommentarer.

Med vennlig hilsen

**Norsk Organisasjon for Asylsøkere**



Ann-Magrit Austenå  
generalsekretær

Marek Linha  
rådgiver

---

<sup>7</sup> Av alle land i 48-timersprosedyren er ikke visumfrie kun Færøyene, Georgia, Mongolia, Kosovo og Sør-Afrika.