



DET KONGELIGE
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

Prop. 117 L

(2017–2018)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i utlendingsloven
(tilbakeholdelse og innbringelse m.m.)

Innhold

1	Proposisjonens hovedinnhold.....	5	8	Pågrepelse	26
			8.1	Forslag i høringsnotatet	26
			8.2	Høringsinstansenes syn	26
2	Bakgrunnen for lovforslaget	7	8.3	Departementets vurdering	30
			8.3.1	Pågrepelse i forbindelse med innreisekontroll	30
3	Høringen	9	8.3.2	Bør bestemmelsen omfatte barn og barnefamilier?	31
4	Gjeldende rett	11	8.3.3	Bør bestemmelsen omfatte andre situasjoner enn bare innreise?	31
4.1	Bortvisning ved innreisekontroll	11	8.3.4	Særlig om forholdene på stedet hvor utlendingen holdes pågrepet	32
4.2	Utvvisning	12			
4.3	Visum på grensen (nødvisum)	12			
4.4	Adgangen til å holde utlendinger tilbake i forbindelse med inn- og utreisekontroll mv.	13			
4.5	Alminnelig utlendingskontroll	13	9	Meldeplikt og bestemt oppholdssted	34
5	Menneskerettslige forpliktelser	15	9.1	Forslag i høringsnotatet	34
			9.2	Høringsinstansenes syn	34
			9.3	Departementets vurdering	34
6	Rettstilstanden i andre land	19	10	Vedtaksmyndighet i bortvisningssaker	36
7	Tilbakeholdelse og innbringelse	20	10.1	Forslag i høringsnotatet	36
7.1	Forslag i høringsnotatet	20	10.2	Høringsinstansenes syn	36
7.2	Høringsinstansenes syn	20	10.3	Departementets vurdering	36
7.3	Departementets vurdering	23	11	Økonomiske og administrative konsekvenser	37
7.3.1	Generelt	23			
7.3.2	Tilbakeholdelse og innbringelse i forbindelse med inn- og utreisekontroll	24	12	Merknader til de enkelte bestemmelsene i lovforslaget	38
7.3.3	Tilbakeholdelse og innbringelse i forbindelse med alminnelig utlendingskontroll	25			
				Forslag til lov om endringer i utlendingsloven (tilbakeholdelse og innbringelse m.m.)	41



DET KONGELIGE
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

Prop. 117 L

(2017–2018)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i utlendingsloven (tilbakeholdelse og innbringelse m.m.)

*Tilråding fra Justis- og beredskapsdepartementet 21. september 2018,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Solberg)*

1 Proposisjonens hovedinnhold

Når politiet avdekker i en inn- eller utreisekontroll at en utlending ikke fyller vilkårene for lovlig innreise eller utreise, blir vedkommende holdt tilbake. Etter EMK vurderes det i utgangspunktet ikke som frihetsberøvelse om utlendingen holdes tilbake i noen få timer for inn- eller utreisekontroll når dette er strengt nødvendig. I norsk praksis er grensen satt ved om lag fire timer. Praksisen utøves med hjemmel i utlendingsloven § 15 (gjennomføring av grensekontroll) og § 22 (kontrollmyndighet), samt politiloven § 8 om innbringelse for visse politimessige formål.

Departementet mener det er grunn til å tydeliggjøre hjemmelsgrunnlaget, og at dette bør gjøres i en egen paragraf i utlendingsloven. Det foreslås derfor en ny § 21 a som åpner for å holde tilbake eller innbringe en utlending når vedkommende ikke samarbeider i en alminnelig utlendingskontroll, eller når utlendingen stanses i en inn- eller utreisekontroll. Tilbakeholdelsen og innbringelsen skal ikke vare lenger enn nødvendig og ikke ut over fire timer, noe som svarer til fristen etter politiloven § 8. Adgangen til innbringelse

etter politiloven i disse situasjonene er imidlertid begrenset til tilfeller hvor det foreligger identitets tvil. Etter den foreslåtte paragrafen i utlendingsloven, vil innbringelsesadgangen også omfatte tilfeller der det er tvil om lovligheten av utlendingens opphold. Det vises til proposisjonen kapittel 7.

I forbindelse med innreisekontroll må den det gjelder i noen tilfeller holdes tilbake lenger enn fire timer for å avklare om vedkommende skal bortvises eller utvises eller fordi det rent praktisk tar noe tid før det kan gjennomføres en returreise. I disse tilfellene må man i dag vurdere om det foreligger unndragelsesfare, slik at det er rettslig grunnlag for at politimesteren, eller den politimesteren har gitt fullmakt, kan treffe beslutning om pågripelse etter utlendingsloven § 106 første ledd bokstav b.

Departementet foreslår en ny hjemmel i § 106 som vil gi særskilt grunnlag for pågripelse i tilfeller hvor det er et situasjonsbestemt behov ved innreisekontroll for å holde på utlendingen i mer enn fire timer, men uten at det er nødvendig å vurdere om det i tillegg foreligger unndragelsesfare. Den

foreslåtte hjemmelen åpner for at frihetsberøvelse på dette grunnlag bare skal kunne skje for inntil 24 timer. Det vises til proposisjonen kapittel 8.

Med grunnlag i blant annet merknader som har kommet i høringen, har departementet foreslått at det ikke skal være adgang til pågrepelse av barn og barnefamilier etter den nye hjemmelen. Pågrepelse av mindreårige vil derfor fortsatt bare kunne skje på de strenge vilkår som Stortinget vedtok våren 2018 (lov 20. april 2018 nr. 9).

Med grunnlag i ovennevnte forslag om utvidet adgang til pågrepelse, foreslås det også en ny hjemmel i § 105 som vil gi politiet adgang til å velge et mindre inngripende alternativ til pågrepelse i den aktuelle situasjonen, nemlig pålegg om meldeplikt eller bestemt oppholdssted dersom dette er tilstrekkelig eller frihetsberøvelse vil være uforholdsmessig. Det vises til proposisjonen kapittel 9.

Forslagene om å kunne holde på utlendingen i mer enn fire timer uten at det foreligger unndragelsesfare mv., samt ny hjemmel til å pålegge mel-

deplikt eller bestemt oppholdssted, vil ikke gjelde utlendinger som søker beskyttelse (asyl). For disse gjelder de øvrige reglene i §§ 105 og 106, som både omfatter generelle regler om meldeplikt/bestemt oppholdssted og pågrepelse/internering, og spesielle regler for asylsøkere.

Videre foreslår departementet en presisering i § 18 annet ledd om at Utlendingsdirektoratet (UDI) kan beslutte å tre inn som vedtaksinstans selv om loven i utgangspunktet legger vedtakskompetansen til politiet. At UDI kan tre inn som vedtaksmyndighet er noe som praktiseres allerede i dag i kraft av at UDI er overordnet klageinstans med alminnelig instruksjonsadgang også i enkelt saker. Det vises til proposisjonen kapittel 10.

Endelig foreslås det rettelser av inkurier i utlendingsloven § 84 (Opplysningsplikt og unntak fra taushetsplikt for offentlige organer), § 92 (Retts hjelp), § 104 (Beslag) og § 129 (Klageadgang mv.). Rettelsene er omtalt i merknadene til de enkelte bestemmelsene i lovforslaget, se kapittel 12.

2 Bakgrunnen for lovforslaget

Den 22. september 2009 avga grenselovutvalget NOU 2009: 20 *Ny grenselov – politiets grenseovervåking og inn- og utreisekontroll*, til det daværende Justis- og politidepartementet. Grenselovutvalget påpekte at det i forbindelse med grensekontroll ofte oppstår et situasjonsbestemt behov for i en kortere tid å ha kontroll på personer og dokumenter inntil adgangen til innreise er avklart og/eller utreise kan gjennomføres. Utvalget viser samtidig til at utlendingsloven ikke gir noen *generell hjemmel* for bruk av tvangsmidler, men åpner for tvangsmiddelbruk i konkret angitt tilfeller hvor det foreligger uklarhet om identitet, unndragelsesfare osv. (For øvrig var adgang til bruk av tvangsmidler snevrere ved avgivelse av NOU 2009: 20 enn hva de er i dag – kravet til sannsynlighet for unndragelse er i ettertid blitt redusert.) Utvalget uttalte blant annet følgende:

«Et formål med inn- og utreisekontroll er å hindre at personer som ikke har lovlig adgang til riket får reise inn. Retur kan sjelden gjennomføres straks dersom den reisende ankommer med offentlig transportmiddel. Det kan også være andre hindringer for øyeblikkelig gjennomføring, også selv om den reisende avstår fra innreise og ønsker å returnere så raskt som mulig. Det foreligger derfor ofte et situasjonsbestemt behov for i en kortere tid å ha kontroll på personen og dokumentene inntil gjennomføring kan skje. Det kan spørres om dette behovet bør dekkes av en egen hjemmel i loven og ikke bare finne sin løsning ved en praktisk tillem্পning av de straffeprosessuelle virkemidler.»

Utvalgets flertall foreslo en egen hjemmel i lovutkastet til ny grenselov (§ 22) med følgende ordlyd:

«Når politiet ved inn- og utreisekontroll forbereder et bortvisningsvedtak/utvisningsvedtak eller gjennomføringen av dette, eller en person velger å avstå fra å kreve innreise fordi vilkårene ikke er til stede, kan politiet holde personen tilbake inntil tilbakereise kan skje.

Tilbakeholdelsen kan gjennomføres i særskilt lokale på grenseovergangsstedet, i arrestlokale, i utlendingsinternat eller i annet egnet lokale.

Som ledd i tilbakeholdelsen kan politiet ta hånd om personens reisedokument, andre bevis for identitet, betalingsmidler og billetter. Forøvrig skal tilbakeholdelsen ikke omfatte restriksjoner.

Tilbakeholdelsen skal være kortest mulig. Tilbakeholdelse utover tre dager kan bare brukes når dette etter sakens art og forholdene ellers ikke vil være et uforholdsmessig inngrep og det foreligger beslutning av tingretten. Ved tilbakeholdelse utover en uke, gjelder utlendingslovens regler om pågrepelse og fengsling.»

Utvalgets mindretall mente at eventuell regulering burde skje i utlendingsloven:

«[Mindretallet] viser til at det er vedtatt en ny utlendingslov som har godt utbygde regler om tvangsmidler. En endring av disse regler bør eventuelt skje gjennom en totalvurdering av utlendingslovens tvangsmiddelsystem, og ikke som en spesialbestemmelse i en ny grenselov. En regel som foreslått synes dessuten egnet til å undergrave det kontrollsystem som følger av anvendelsen av straffeprosessuelle tvangsmidler. I den grad regelen også begrunnes med behovet for å holde personer tilbake for gjennomføring av forvaltningskontroll, antas dette behovet dekket gjennom eksisterende regelverk sammenholdt med de regler om personkontroll som foreslås i en ny grenselov.»

I høringen om Grenselovutvalgets innstilling støttet Utlendingsdirektoratet (UDI) flertallets forslag om å regulere bruk av tvangsmidler i grenseloven, mens Politidirektoratet, Romerike politidistrikt, Øst-Finnmark politidistrikt og Troms og Finnmark statsadvokatembeter mente at regulering bør skje i utlendingsloven.

Prop. 161 L (2016–2017) *Lov om grensetilsyn og grensekontroll av personer* (grenseloven) tok utgangspunkt i forslagene som ble lagt frem av Grenselovutvalget. Det fremgår av proposisjonen

at departementet ville vurdere endringer i *utlendingsloven* for å tydeliggjøre hjemmelsgrunnlaget for bruk av tvangsmidler (side 72).

3 Høringen

Justis- og beredskapsdepartementet sendte 6. september 2017 på høring forslag til endringer i utlendingsloven. Høringsnotatet ble sendt til følgende instanser:

Alle departementene

Arbeids- og velferdsdirektoratet (NAV)
 Barneombudet
 Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (BUFDIR)
 Datatilsynet
 Domstolsadministrasjonen
 Fylkesmennene
 Helsedirektoratet
 Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi)
 Kriminalomsorgsdirektoratet (KDI)
 Likestillings- og diskrimineringsombudet
 Nasjonalt ID-senter
 Norad
 Politidirektoratet (POD)
 Politiets Sikkerhetstjeneste (PST)
 Regjeringsadvokaten
 Riksadvokaten
 Språkrådet
 Utlendingsdirektoratet (UDI)
 Utlendingsnemnda (UNE)

Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter
 Stortingets ombudsmann for forvaltningen

Advokatforeningen
 Akademikerne
 Amnesty International Norge
 Antirasistisk Senter
 Arbeiderpartiet
 Arbeidsgiverforeningen Spekter
 Bispedømmene (11 stykker)
 Demokratene
 Den norske dommerforening
 Den norske kirke – Kirkerådet
 Det liberale folkeparti
 DROF – Driftsoperatørforum
 Fagforbundet
 Faglig forum for kommunalt flyktningarbeid

Flyktninghjelpen
 Fremskrittspartiet For Fangers Pårørende (FFP)
 Helsingforskomiteen
 Hovedorganisasjonen Virke
 Human Rights Service (HRS)
 Høyre
 Innvandrernes Landsorganisasjon (INLO)
 Islamsk Råd
 Juridisk Rådgivning for Kvinner (JURK)
 Jussbuss
 Jussformidlingen
 Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon (KS)
 Kontoret for fri rettshjelp
 Kristelig Folkeparti
 Kristent Interkulturelt Arbeid (KIA)
 KUN Senter for kunnskap og likestilling
 Kystpartiet
 Landsorganisasjonen i Norge (LO)
 Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner (LNU)
 Miljøpartiet De grønne
 MiRA Ressurssenter for innvandrere og flyktningkvinner
 Norges Juristforbund
 Norges Kommunistiske Parti
 Norges politilederslag
 Norsk Folkehjelp
 Norsk Innvandrersforum
 Norsk organisasjon for asylsøkere (NOAS)
 Norsk senter for menneskerettigheter (SMR)
 Norsk Tjenestemannslag (NTL)
 Næringslivets hovedorganisasjon (NHO)
 Organisasjonen mot offentlig diskriminering (OMOD)
 Pensjonistpartiet
 Peoplepeace
 Politiets Fellesforbund
 Politijuristene
 PRESS – Redd Barna Ungdom
 Redd Barna
 Rettspolitisk forening
 Røde Kors
 Rødt
 Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn
 Selvhjelp for innvandrere og flyktninger (SEIF)

Seniorsaken
Senterpartiet
SOS Rasisme
Sosialistisk Venstreparti
Stiftelsen barnas rettigheter
Uføre Landsorganisasjon (ULO)
UNHCR Stockholm
Unio – Hovedorganisasjonen for universitets- og høyskoleutdannede
Venstre
Vergeforeningen Virke Hovedorganisasjonen
Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund (YS)

Høringsfristen var satt til 6. desember 2017.

Departementet har mottatt høringsuttalelser med realitetsmerknader fra følgende instanser:

Barneombudet, Fylkesmannen i Oslo og Akershus, Politidirektoratet (med vedlegg fra Finnmark politidistrikt, Innlandet politidistrikt, Oslo politidistrikt, Politiets utlendingsenhet, Sør-Vest politi-

distrikt og Øst politidistrikt), Politiets sikkerhetstjeneste, Riksadvokaten, Utlendingsdirektoratet, Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter, Advokatforeningen, Rettspolitisk forening og en anonym person.

Følgende instanser svarte at de ikke hadde eller ikke ønsket å avgi merknader til forslaget:

Arbeids- og sosialdepartementet, Forsvarsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Kunnskapsdepartementet, Landbruks- og matdepartementet, Samferdselsdepartementet, Utenriksdepartementet, Arbeids- og velferdsdirektoratet, Domstolsadministrasjonen, Kriminalomsorgsdirektoratet, Utlendingsnemnda og Arbeidsgiverforeningen Spekter.

Hovedsynspunktene gjengis i proposisjonen her. For detaljer i høringsinstansenes uttalelser vises det til at alle høringsuttalelsene er tilgjengelige på regjeringens nettsider.

4 Gjeldende rett

4.1 Bortvisning ved innreisekontroll

Et vedtak om bortvisning innebærer enten at utlendingen nektes innreise i riket fordi innreisevilkårene ikke er oppfylt, eller at utlendingen pålegges å forlate riket fordi vilkårene for å oppholde seg i riket ikke er oppfylt.

Vilkårene for å treffe vedtak om bortvisning av tredjelandsborgere (dvs. personer som ikke omfattes av EØS-regelverket) følger av utlendingsloven § 17. Bestemmelsen lyder slik:

«§ 17 *Bortvisning*

En utlending kan bortvises:

- a) når utlendingen ikke viser gyldig pass eller annet godkjent reisedokument når dette er nødvendig,
- b) når utlendingen ikke viser visum når dette er nødvendig,
- c) når utlendingen er registrert i Schengen Informasjonssystem (SIS) med sikte på å nekte innreise,
- d) når utlendingen mangler nødvendig tillatelse etter loven,
- e) når utlendingen ikke kan sannsynliggjøre det oppgitte formålet med oppholdet,
- f) når utlendingen ikke kan sannsynliggjøre å ha eller være sikret tilstrekkelig midler til opphold i riket eller i annet Schengenland og til hjemreise,
- g) når utlendingen er straffet eller er ilagt særreaksjon som nevnt i § 66 første ledd bokstav b, for mindre enn to år siden har sonet eller er ilagt straff eller særreaksjon for et forhold som nevnt i § 66 første ledd bokstav c, eller når andre omstendigheter gir grunn til å frykte at utlendingen her i riket eller i et annet Schengenland har begått eller vil begå en straffbar handling som kan føre til fengselsstraff. Tilsvarende gjelder når det er grunn til å frykte at utlendingen her i riket eller i et annet Schengenland har begått eller vil begå straffbare handlinger som nevnt i straffeloven § 323 (mindre tyveri), § 326 (mindre underslag), § 334 (mindre heleri), § 339 (mindre hvitvask-

ing), § 362 (mindre dokumentfalsk) eller § 373 (mindre bedrageri),

- h) når utlendingen i utlandet er straffet eller er ilagt særreaksjon for et forhold som etter norsk lov kan føre til fengselsstraff i fem år eller mer,
 - i) når en myndighet i et Schengenland har truffet endelig avgjørelse om bortvisning eller utvisning av utlendingen fordi det er særlig grunn til å anta at vedkommende har begått alvorlige straffbare handlinger, eller fordi det foreligger reelle holdepunkter for at vedkommende planlegger å begå slike handlinger på territoriet til et Schengenland,
 - j) når kompetent helsepersonell finner at utlendingen åpenbart lider av alvorlig sinnslidelse,
 - k) når utlendingen ikke har dekket utgifter som er blitt påført det offentlige i forbindelse med at utlendingen tidligere er ført ut av riket eller har uoppgjort bøtestraff, eller
 - l) når det er nødvendig av hensyn til Norges eller et annet Schengenlands indre sikkerhet, folkehelse eller offentlig orden.
- En utlending som er født i riket, og som senere uavbrutt har hatt fast bopel her, kan ikke bortvises. Det samme gjelder utlendinger som har midlertidig eller permanent oppholdstillatelse, og nordiske borgere som er bosatt i riket.

Kongen kan i forskrift gi regler om unntak fra bestemmelsene i første ledd for innehaver av visum eller oppholdstillatelse utstedt av et Schengenland.»

Hovedregelen er at vedtak om bortvisning treffes av politimesteren eller den politimesteren gir fullmakt, jf. utlendingsloven § 18. Vedtak om bortvisning ved grensekontroll etter utlendingsloven § 17 første ledd bokstav a til c kan treffes av polititjenestemann.

Europaparlaments- og rådsforordning (EU) 2016/399 om bevegelsen av personer over grenser (grenseforordningen) gjelder som forskrift, jf. utlendingsforskriften § 4-1. Det enkelte Schen-

genland utfører grensekontroll på sin del av yttergrensen på vegne av de øvrige Schengenlandene. En tredjelandsborger som ikke oppfyller alle innreisevilkårene, og som ikke tilhører noen av gruppen av personer som er unntatt fra disse, *skal* nektes innreise på medlemsstatenes territorier, jf. artikkel 14 nr. 1. Grensevaktene har plikt til å påse at en tredjelandsstatsborger som er nektet innreise, ikke reiser inn på vedkommende medlemsstats territorium, jf. artikkel 14 nr. 4 som i dansk utgave lyder:

«Grensevagterne sikrer, at en tredjelandsstatsborger, som er blevet nægtet indrejse, ikke indrejser på den pågældende medlemsstats område.»

For utlendinger som er omfattet av EØS-avtalen eller EFTA-konvensjonen finnes særregler om bortvisning, se utlendingsloven § 121. Fordi det stilles vesentlig færre innreisevilkår for denne gruppen utlendinger, er bestemmelsen mindre praktisk enn i utlendingsloven § 17 om bortvisning av tredjelandsborgere.

Et vedtak om bortvisning av en utlending som ikke har oppholdstillatelse eller oppholdsrett etter EØS-regelverket, kan iverksettes straks, jf. utlendingsloven § 90 første ledd. Utlendingen kan be om utsatt iverksettelse, jf. forvaltningsloven § 42, men dette gis bare helt unntaksvis.

4.2 Utvisning

Ved inn- og utreisekontroll blir det noen ganger avdekket forhold som gjør at det ikke er tilstrekkelig med bortvisning, men at det heller bør reageres med den strengere reaksjonen *utvisning*. Årsaken kan være mer alvorlige brudd på utlendingsloven eller at utlendingen er eller blir straffet.

I tillegg til at utvisning på samme måte som bortvisning innebærer en plikt til å forlate riket, innebærer utvisning også at alle eventuelle oppholdstillatelser opphører, og at utlendingen ilegges et varig eller tidsbegrenset forbud mot senere innreise (innreiseforbud), jf. utlendingsloven §§ 71 og 124. Innreiseforbudet gjelder i praksis også for innreise til Schengenområdet, dersom opplysningene om innreiseforbudet blir innmeldt i Schengen informasjonssystem, jf. SIS-loven § 7 nr. 2.

I likhet med et vedtak om bortvisning, kan et vedtak om utvisning av en utlending som ikke har oppholdstillatelse eller oppholdsrett (etter EØS-regelverket), iverksettes straks, jf. utlendings-

loven § 90 første ledd. Utlendingen kan be om utsatt iverksettelse, jf. forvaltningsloven § 42, men dette gis bare helt unntaksvis.

4.3 Visum på grensen (nødvisum)

Visum er en innreisetillatelse for utlendinger. Hovedregelen er at det kreves visum for innreise i Norge og Schengenområdet. Det er gjort unntak fra dette utgangspunktet ved at det er inngått visumfrihetsavtaler med en rekke forskjellige land, og ved unntaksregler i det nasjonale regelverket.

Når utlendingen ikke viser visum når dette er nødvendig, vil det som hovedregel føre til bortvisning, jf. utlendingsloven § 17 første ledd bokstav b. I noen tilfeller kan imidlertid utlendingen gis visum på grensen (nødvisum), jf. utlendingsforskriften § 3-18:

«§ 3-18 Visum på grensen (nødvisum)

Dersom uforutsette og tvingende grunner taler for det, kan en visumpliktig utlending som melder seg for passkontrollen uten gyldig visum, gis Schengenvisum på grensen når vilkårene for å utstede slikt visum etter lovens § 10 er oppfylt.

Selv om vilkårene for å utstede visum etter lovens § 10 ikke er oppfylt, kan det utstedes visum på grensen når særlige rimelighetsgrunner taler for det, og vilkårene for å utstede nasjonalt visum etter lovens § 11, eller innreisevisum etter lovens § 12, jf. forskriftens § 3-13 første ledd (innreisevisum til utlending som er gitt en oppholdstillatelse), er oppfylt.

Visumpliktig skipsmannskap som fratrer sine stillinger om bord i norsk eller utenlandsk skip mens dette ligger i norsk havn, jf. § 4-17, kan gis visum på grensen.

En utlending som er på norsk grense og som søker beskyttelse (asyl) etter reglene i lovens kapittel 4, eller for øvrig gir opplysninger som tyder på at vernet mot utsendelse etter § 73 kan komme til anvendelse, har likevel rett til innreise uten visum, jf. lovens § 9 første ledd.

Utlendingsdirektoratet kan gi nærmere retningslinjer om visum på grensen, herunder regler om varighet av slikt visum.»

Det skal generelt mye til for å gi et nødvisum, jf. forutsetningen i utlendingsforskriften § 3-18 første ledd om «uforutsette og tvingende grunner» og i § 3-18 annet ledd om «særlige rimelighetsgrunner».

Søknader om nødvisum forberedes av politiet før de sendes over til UDI for avgjørelse. Utfyllende retningslinjer er beskrevet i UDIs rundskriv RS 2010-166 *Utstedelse av visum på grensen (nødvisum), herunder visum for sjøfolk i transitt – utlendingsforskriften § 3-18*.

4.4 Adgangen til å holde utlendinger tilbake i forbindelse med inn- og utreisekontroll mv.

Utlendingsloven § 15 fastsetter regler om gjennomføring av grensekontroll. Her følger det blant annet at det ved inn- og utreisekontroll skal påses at enhver har pass eller annet legitimasjonsdokument som er godkjent som reisedokument, og at visumpliktige har gyldig visum. Det skal også påses at det ikke foreligger annet grunnlag for bortvisning. Utlendingsloven § 22 fastsetter at politiet har ansvaret for grensekontrollen.

Ved lov 20. april 2018 nr. 8 om grensetilsyn og grensekontroll av personer (grenseloven) skal utlendingsloven § 22 og store deler av § 15 oppheves, men innholdet i bestemmelsene vil i det vesentlige videreføres i ny grenselov. Loven er ikke satt i kraft.

I praksis er det lagt til grunn at politiet i kraft av kompetansen etter utlendingsloven § 22, jf. § 15, har adgang til å holde tilbake en person for et kort tidsrom. Det er antatt at grensen går ved omkring fire timer mens det gjennomføres nødvendige undersøkelser.

Det vises i denne sammenheng også til politiloven § 8 om innbringelse for politimessige formål, som supplerer utlendingsloven § 22, jf. § 15, og som lyder:

«§ 8 Innbringelse

Politiet kan innbringe til politistasjon, lensmannskontor eller annet lokale som benyttes under polititjenesten

- 1 den som på offentlig sted forstyrrer ro og orden eller den lovlige ferdsel
- 2 den som ikke etterkommer pålegg fra politiet om å fjerne seg fra offentlig sted når omstendighetene gir skjellig grunn til å frykte for forstyrrelse av den alminnelige ro og orden eller den lovlige ferdsel
- 3 den som ikke oppgir navn, fødselsdato, fødselsår, stilling og bopel når politiet forlanger det, eller som gir opplysninger herom som det er grunn til å tvile på riktigheten av

- 4 den som treffes på eller ved et sted der det må antas å være begått en forbrytelse umiddelbart forut.

Ingen må holdes tilbake lenger enn nødvendig etter denne bestemmelsen og ikke ut over 4 timer.»

Det vises særlig til det som følger av annet ledd om at frihetsberøvelse etter denne bestemmelsen maksimalt kan vare i fire timer.

I saker om bortvisning eller utvisning hvor utlendingen må holdes lenger enn i fire timer, er det i første rekke utlendingsloven § 106 første ledd bokstav b om pågrepelse og internering som er den aktuelle hjemmelen for å holde på utlendingen. Det følger av bestemmelsen at en utlending kan pågripes og interneres når det foreligger «konkrete holdepunkter for å anta at utlendingen vil unndra seg iverksettingen av et vedtak som innebærer at utlendingen plikter å forlate riket». Dette gjelder også under behandlingen av en sak som kan føre til et slikt vedtak. Vedkommende vil i slike tilfeller kunne plasseres i ventecelle/politiarrest i påvente av uttransport eller overføring til Politiets utlendingsinternat eller annet egnet sted.

Vedtak som innebærer at en utlending må forlate riket, herunder vedtak om bortvisning og utvisning, innebærer at utlendingen også må forlate Schengenområdet hvis vedkommende ikke har oppholdstillatelse eller annet grunnlag for opphold i et annet Schengenland, jf. utlendingsforskriften § 17-14 a. Det kan derfor tenkes situasjoner hvor det foreligger adgang til pågrepelse og internering i medhold av § 106 første ledd bokstav b når utlendingen vil forlate Norge, men ikke Schengenområdet, se Rt. 2012 s. 1330.

4.5 Alminnelig utlendingskontroll

Utlendingsloven § 21 regulerer politiets kompetanse med hensyn til forvaltningsmessig kontroll av utlendingers identitet og oppholdsgrunnlag (alminnelig utlendingskontroll). Formålet med bestemmelsen er å lovfeste kriteriene for politiets kontrollvirksomhet.

Det følger av lovteksten at politiet i forbindelse med håndheving av bestemmelsene om utlendingers innreise og opphold i riket kan «stanse en person og kreve legitimasjon når det er grunn til å anta at vedkommende er utenlandsk statsborger, og tid, sted og situasjon gir grunn til slik kontroll.» Vilkårene for kontroll er kumulative. Dette innebærer at det ikke er til-

strekkelig at politiet antar at en person er utlending, det må i tillegg foreligge «tid, sted og situasjon» som gir grunn til å kreve legitimasjon og eventuelt opplysninger om personens identitet og oppholdsgrunnlag.

Kontrollen bør normalt avbrytes dersom den som kontrolleres gir muntlige opplysninger som gir grunn til å anta at vedkommende er norsk eller nordisk borger, eller har lovlig opphold i riket. I motsatt fall kan det være grunnlag for nærmere undersøkelser og eventuelt innbringelse eller pågrepelse. Innbringelse ved identitetstvil foretas med hjemmel i politiloven § 8 nr. 3 (sitert ovenfor i punkt 4.4).

Avskaffelsen av personkontroll på indre Schengengrense har økt muligheten for blant annet å ta seg ulovlig inn i landet. Som en følge av dette er politiets adgang til å kunne foreta kontroll av utlendinger hvor som helst i riket blitt viktigere enn før.

Det hender ofte at politiet avdekker under en utlendingskontroll at den som kontrolleres har ulovlig opphold, som igjen leder til sak om bortvisning eller utvisning. Etter omstendighetene kan

også manglende samarbeid under en utlendingskontroll anses som et grovt brudd på utlendingsloven, og dermed lede til utvisning, jf. § 66 første ledd bokstav a.

Utlendingsloven § 21 lyder slik:

«§ 21 Alminnelig utlendingskontroll

I forbindelse med håndheving av bestemmelsene om utlendingers innreise og opphold i riket kan politiet stanse en person og kreve legitimasjon når det er grunn til å anta at vedkommende er utenlandsk statsborger, og tid, sted og situasjon gir grunn til slik kontroll. Ved slik kontroll må utlendingen vise legitimasjon og om nødvendig gi opplysninger for å bringe identiteten og lovligheten av oppholdet i riket på det rene. Kongen kan i forskrift gi nærmere regler om gjennomføringen av kontrollen, herunder om adgangen til å ta kopi av dokumenter.

Ved planlagte aksjoner treffes beslutningen om kontroll i medhold av første ledd av politimesteren eller den politimesteren gir fullmakt. For øvrig treffes beslutningen av polititjenestemann.»

5 Menneskerettslige forpliktelser

Både Grunnloven og internasjonale konvensjoner, herunder Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) og FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP), setter begrensninger for adgangen til pågrepelse i forbindelse med grensepassering – også når dette skjer kortvarig. Grunnlovs- og konvensjonsbestemmelser som er av betydning er blant annet:

- Grunnloven § 94, jf. EMK artikkel 5 og SP artikkel 9 (retten til personlig frihet og sikkerhet)
- Grunnloven § 102, jf. EMK artikkel 8 og SP artikkel 17 (vern om privat- og familieliv)
- Grunnloven § 104 annet ledd, jf. FNs barnekonvensjon artikkel 3 nr. 1 (hensynet til barnets beste)
- Grunnloven § 106 annet ledd, jf. EMK fjerde tilleggsprotokoll artikkel 2 og SP artikkel 12 (retten til bevegelsesfrihet)
- Grunnloven § 113 (legalitetsprinsippet)

Departementet legger generelt til grunn at når det gjelder frihetsberøvelse av utlendinger i forbindelse med grense- og territorialkontroll, fastsetter ikke Grunnloven og SP ytterligere menneskerettslige forpliktelser ut over det som følger av EMK.

EMK artikkel 5 nr. 1 innledningen og bokstavene b og f lyder i norsk oversettelse slik:

- «1. Enhver har rett til personlig frihet og sikkerhet. Ingen må bli berøvet sin frihet unntatt i følgende tilfelle og i samsvar med en framgangsmåte foreskrevet ved lov:
 - b. lovlig pågrepelse eller frihetsberøvelse av en person som ikke har etterkommet et lovlig pålegg av en domstol eller for å sikre at en forpliktelse foreskrevet ved lov, blir oppfylt;
 - f. lovlig pågrepelse eller frihetsberøvelse av en person for å hindre at han kommer inn i landet uten tillatelse, eller av en person som det treffes tiltak mot med sikte på utsendelse eller utlevering.»

Hvorvidt noen er blitt berøvet friheten i henhold til artikkel 5, må vurderes konkret, blant annet ut

fra tiltakets art, varighet, virkninger og gjennomføringsmåte.

I *Austin og andre mot Storbritannia* (klagesak 39692/09, 40713/09 and 41008/09) påpeker EMD i avsnitt 59 at omstendighetene rundt tiltaket er viktig faktor å ta i betraktning, siden det er vanlig i et moderne samfunn at publikum må avfinne seg med kontroller og restriksjoner i blant annet bevegelsesfriheten ut fra allmenne hensyn. Eksempelvis er det alminnelig akseptert at man pålegges midlertidige restriksjoner i bevegelsesfriheten under bestemte omstendigheter, for eksempel i forbindelse under reise med offentlig transport eller som publikum under en fotballkamp. EMD mente at slike vanlige restriksjoner ikke kan anses som en frihetsberøvelse etter EMK artikkel 5 nr. 1, så lenge restriksjonene er uunngåelige som følge av omstendigheter utenfor myndighetenes kontroll, nødvendige for å avverge reell risiko for alvorlig skade, og at restriksjonene er begrenset til et minimum for disse formål.

I oktober 2013 avsa EMD dom i en sak som gjaldt en flypassasjer som ble tilbakeholdt i noen timer i forbindelse med utreisekontroll fra Aserbajdsjan, *Gahramanov mot Aserbajdsjan* (klagesak 26291/06). Bakgrunnen for tilbakeholdelsen var at klageren ved en feil sto oppført på en liste over personer som skulle nektes utreise. Det var omtvistet om klageren var tilbakeholdt i to eller fire timer, men det var uomtvistet at han ikke hadde mulighet til å forlate rommet hvor han ble holdt, og at tilbakeholdelsen opphørte så snart klagerens situasjon var avklart (avsnitt 43).

EMD måtte i saken ta stilling til om forholdet gjaldt frihetsberøvelse etter EMK artikkel 5, og kom til at dette ikke var tilfellet. Domstolen viste til at det også her er viktig å se hen til hva som er grunnlaget og omstendighetene for innbringelsen («the context in which action is taken»), siden det er vanlig i et moderne samfunn at publikum i visse situasjoner, ut fra allmenne hensyn, må avfinne seg med kontroller og restriksjoner i blant annet bevegelsesfriheten. Dermed peker EMD på at en flypassasjer kan anses å ha samtykket til å gjennomgå flere sikkerhetskontroller når vedkommende har valgt å reise med fly, herunder kontroll

av identitetspapirer, bagasjekontroll, og venting i forbindelse med gjennomføring av ytterligere undersøkelser. EMD la til grunn at så lenge tilbakeholdelse i forbindelse med flyplasskontroller ikke overskrider den tid som er strengt nødvendig for gjennomføring av kontrollen («has not exceeded the time strictly necessary to comply with relevant formalities»), faller ikke tilfellet inn under artikkel 5 om frihetsberøvelse. Følgende siteres fra avgjørelsen:

«39. The Court further points out that Article 5 § 1 may apply to deprivations of liberty of a very short length, for example where applicants were stopped for a search which did not exceed thirty minutes (see *Gillan and Quinton v. the United Kingdom*, no. 4158/05, § 57, ECHR 2010 (extracts)) or the length of time during which the applicant was held at the police station did not exceed forty-five minutes (see *Shimovolos v. Russia*, no. 30194/09, §§ 48-50, 21 June 2011). However, the Court observes that in the present case the applicant was detained in circumstances which were different from those described above where the applicants' detention was due to intervention by the police. In the instant case the applicant was stopped by border officials following passport control in an international airport because his name appeared under the status «to be stopped» in the database of the SBS.

40. The Court reiterates in this connection that the context in which action is taken is an important factor to be taken into account, since situations commonly occur in modern society where the public may be called on to endure restrictions on freedom of movement or liberty in the interests of the common good (see *Austin and Others*, cited above, § 59). An air traveller may be seen in this regard as consenting to a series of security checks by choosing to travel by plane (see *Gillan and Quinton*, cited above, § 64). In particular, these security checks may include having his identity papers checked or having his baggage searched, and also waiting for further enquiries to be carried out to establish his identity or determine that he does not represent a security risk for the flight.

41. The Court accepts in this respect that where a passenger has been stopped by border officials during border control in an airport

in order to clarify his situation and where this detention has not exceeded the time strictly necessary to comply with relevant formalities, no issue arises under Article 5 of the Convention.»

I den konkrete saken ble det videre lagt vekt på at klageren hadde hatt mulighet til å forlate flyplassen med en gang situasjonen ble avklart (avsnitt 45).

Det vises også til EMDs dom fra oktober 2016 i saken *Kasparov mot Russland* (klagesak 53659/07). I denne saken var klageren tilbakeholdt i fem timer av russiske myndigheter i forbindelse med en innenriks flyreise. Bakgrunnen var beskyldninger om at klageren og hans reisefølge reiste på falske flybilletter. Domstolen kom til at klageren hadde vært frihetsberøvet i henhold til EMK artikkel 5 (avsnitt 46). Det ble vist til at politiet startet kriminalitetsetterforskning og at tilbakeholdelsen strakk seg langt ut over den tid som var helt nødvendig for å avklare slike forhold som normalt er knyttet til flyplasskontroller. I vurderingen vektla EMD at klageren ikke hadde noe annet valg enn å følge politiets ordre, og at selv om han ikke var fysisk holdt tilbake, så hadde han ingen mulighet til å forlate rommet hvor han ble plassert. Videre påpekte EMD at det ikke kunne ha noen avgjørende betydning at russiske myndigheter ikke rubriserte situasjonen som en arrestasjon. Endelig påpekte domstolen viktige forskjeller fra *Gahramanov*-saken:

«Fourth, give its nature, the applicant's detention of liberty must be distinguished from the *Gahramanov* case, where the stopping of the applicant at an airport during a routine border control to clarify his situation was found not to be deprivation of liberty, particular when his detention did not exceed the time strictly necessary for that purpose (see §§ 41-47 of the judgment, cited above). In Mr *Kasparov's* case, the police went beyond simply clarifying the situation relating to his tickets and purportedly began investigating the crime of forgery, by questioning him, searching him and drawing up a report. Their detention of him thus went far beyond the time strictly necessary for verifying the formalities normally associated with airport travel. Therefore, in contrast to the *Gahramanov* case, this was not the normal situation that anyone travelling through an airport can be expected to endure in the common good.»

En annen sak hvor Domstolen kom til at det gjaldt frihetsberøvelse etter EMK artikkel 5, var *Nolan og K mot Russland* (klagesak 2512/04) fra november 2009. I saken var klageren blant annet blitt tilbakeholdt i forbindelse med en innreisekontroll til Russland. Klageren anførte at dette hadde utgjort et brudd på hans rettigheter etter EMK artikkel 5. I tråd med etablert praksis, uttalte EMD at forskjellen mellom *frihetsinnskrenkning* og *frihetsberøvelse* er et spørsmål om grad og intensitet, ikke art eller innhold (avsnitt 93). Hvorvidt noen er blitt berøvet friheten i konvensjonens forstand, må vurderes konkret, blant annet ut fra tiltakets art, varighet, virkninger og gjennomføringsmåte. EMD uttalte deretter:

«94. On the facts, the Court observes that the applicant arrived at the Moscow airport from Cyprus at 11 p.m. on 2 June 2002. After the border control had refused him leave to enter Russian territory, he was escorted to the transit hall. In the transit hall he was locked up overnight in a small room. He was allowed to use the toilet, bar and telephone in the morning on the following day. At about 10 a.m. he bought a ticket to Tallinn and boarded that flight one and a half hours later. He was accompanied by a border guard until such time as he was on board.

95. Even though the applicant had not crossed the Russian border, as the Government pointed out, during his stay in the transit hall he was under the jurisdiction of the Russian Federation. The Government did not claim that the transit zone of Sheremetyevo Airport had the status of extraterritoriality or was otherwise outside the State's control (compare *Shamsa v. Poland*, nos. 45355/99 and 45357/99, § 45, 27 November 2003). The Court finds therefore that the applicant was effectively under Russian authority and responsibility (compare *Öcalan v. Turkey* [GC], no. 46221/99, § 91, ECHR 2005-IV).

96. That the applicant was not subject to any administrative or criminal detention procedure – the fact on which the Government heavily relied – is not relevant for the Court's assessment of whether or not there existed a de facto deprivation or restriction of his liberty. With regard to his concrete situation, the Court observes that during the overnight stay at Sheremetyevo Airport he was unable to leave of his own will the room in which he had been placed, because

it was locked from the outside. Although he was permitted to use the toilet and bar the following morning, that could only be done under constant supervision by a border control officer. In fact, his departure only became possible on the following day when he bought a ticket to Estonia, by which time his overnight detention had already taken place. The applicant's submission that his liberty was restricted overnight is also corroborated by the requirements of the Border Crossing Guidelines, which mandated the border control to escort persons in the applicant's situation to «isolated premises» and place them «under guard» until such time as they had left Russian territory (see paragraph 46 above). Accordingly, the Court finds that the conditions of the applicant's overnight stay in the transit hall of Sheremetyevo Airport in Moscow were equivalent in practice, in view of the restrictions suffered, to a deprivation of liberty, for which the Russian authorities were responsible.»

EMD påpekte at EMK artikkel 5 nr. 1 bokstav f i dette tilfellet kunne gi hjemmel for lovlig pågrep eller frihetsberøvelse av en person for å hindre at han kommer inn i landet uten tillatelse (avsnitt 97). Det var imidlertid nødvendig å vurdere om frihetsberøvelsen var skjedd «i samsvar med en framgangsmåte foreskrevet ved lov», jf. EMK artikkel 5 nr. 1. I dette kravet har EMD innfortolket krav til kvaliteten på hjemmelen, herunder at den må være tilstrekkelig tilgjengelig, presis og forutsigbar (avsnitt 98 med videre henvisninger).

Det var ikke påvist noen russisk lov som ga hjemmel for frihetsberøvelse, men det fulgte av retningslinjene for grensepassering at grensevaktenes skulle eskortere personer som var nektet innreise til isolerte fasiliteter og vakte dem frem til vedkommende hadde forlatt russisk territorium. Retningslinjene var ikke publisert eller tilgjengelig for offentligheten, og EMD konkluderte med at dette ikke kunne tilfredsstille kravene om tilgjengelighet og forutberegnelighet (avsnitt 99). Det forelå derfor en krenkelse av EMK artikkel 5 nr. 1.

Departementet legger etter dette til grunn at tilbakeholdelse inntil fire timer som skjer i forbindelse med en *inn- eller utreisekontroll*, i utgangspunktet ikke vil regnes som frihetsberøvelse etter EMK artikkel 5. Tidspunktet for når utlendingen må anses frihetsberøvet vil trolig kunne inntreffe

tidligere i saker hvor utlendingen holdes tilbake og eventuelt innbringes i forbindelse med alminnelig utlendingskontroll, fordi slik kontroll blir initiert av politiet. Dette må uansett vurderes konkret ut fra de kriterier som EMD har fremhevet i sin praksis.

EMK artikkel 3 fastsetter at ingen må utsettes for tortur eller for umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff. Forbudet innebærer blant annet krav til hvordan frihetsberøvelsen gjennomføres og forholdene på stedet hvor utlendingen holdes tilbake. Etter EMDs praksis må en handling ha et minimum av alvorlighet før den utgjør et brudd på EMK artikkel 3. Vurderingen er konkret og beror på alle omstendigheter i saken. Sentralt er varigheten av handlingen og dens fysiske eller psykiske effekt på individet, og i noen saker også individets kjønn, alder og helse, se *Khlaifia og andre mot Italia* (klagesak 16483/12) avsnitt 159 med videre henvisninger. Et krav om at forholdene under interneringen må være passende er for øvrig også innfortolket i EMK artikkel 5 nr. 1 bokstav f, se *Saadi mot Storbritannia* (klagesak 13229/03) avsnitt 74.

EMK artikkel 8 lyder slik:

- «1. Enhver har rett til respekt for sitt privatliv og familieliv, sitt hjem og sin korrespondanse.
2. Det skal ikke skje noe inngrep av offentlig myndighet i utøvelsen av denne rettighet unntatt når dette er i samsvar med loven og er nødvendig i et demokratisk samfunn av hensyn til den nasjonale sikkerhet, offentlige trygghet eller landets økonomiske velferd, for å forebygge uorden og kriminalitet, for å beskytte helse eller moral, eller for å beskytte andres rettigheter og friheter.»

Selv om bruk av tvangsmidler som omhandlet i denne proposisjon kan hevdes å gripe inn i den enkeltes rett til respekt for privatlivet, vil bruken ikke være i strid med EMK artikkel 8 hvis tiltaket er i samsvar med de vilkårene som er regulert i artikkel 8 nr. 2. Et tvangsmiddel som har et tillatt formål, som er hjemlet i lov og som er «nødvendig i et demokratisk samfunn», ut fra de hensynene som artikkelen angir, vil etter departementets vurdering ikke være i strid med vernet av privatlivet i denne bestemmelsen.

Eventuell frihetsberøvelse av barn og barnefamilier reiser særlige menneskerettslige spørsmål. Ved alle handlinger som berører barn, skal barnets beste være et grunnleggende hensyn, jf. Grunnloven § 104 og barnekonvensjonen artikkel 3 nr. 1. Det følger av barnekonvensjonen artikkel 37 bokstav b at intet barn ulovlig eller vilkårlig berøves sin frihet. Pågripelse, frihetsberøvelse eller fengsling av et barn skal skje på lovlig måte og skal bare benyttes som en siste utvei og for et kortest mulig tidsrom. For øvrig vises det til Prop. 126 L (2016–2017) s. 48–57 med videre henvisninger.

EUs returdirektiv (2008/115) er gjennomført i norsk rett og har regler om blant annet pågripelse og fengsling av tredjelandsborgere, se artikkel 15 til 18. Reglene kommer ikke til anvendelse på tredjelandsborgere som er nektet innreise i samsvar med grenseforordningen, eller som pågripes eller stanses av kompetente myndigheter i forbindelse med ulovlig passering av en medlemsstats ytre grense til lands, til sjøs eller med fly, og som ikke senere har fått tillatelse eller rett til opphold i vedkommende medlemsstat.

For øvrig viser departementet til redegjørelsene for menneskerettslige forpliktelser som er gitt i Prop. 138 L (2010–2011) kapittel 4, Prop. 91 L (2015–2016) kapittel 4 og Prop. 126 L (2016–2017) kapittel 5.

6 Rettstilstanden i andre land

Sverige

Reglene om gjennomføring av inn- og utreisekontroll fremgår av den svenske utlendingsloven (utlänningslagen) kapittel 9. Det dreier seg om plikt for utlending til å dokumentere identitet og vilkår for innreise og opphold, rett for politiet til å visitere person, bagasje og transportmiddel, herunder for å finne bevis om reiserute m.m., rett til å ta hånd om pass og billetter mv.

I 9 kap. 11 § fremgår det at en utlending har plikt til å «stanna kvar» under utredning i forbindelse med inn- og utreisekontroll etter grenseforordningen. Denne perioden kan ikke vare lenger enn nødvendig, og ikke lenger enn seks timer. En polititjenestemann kan holde igjen en utlending som motsetter seg å bli værende under utredningen.

I 9 kap. 12 § fremgår det at når politiet skal iverksette en beslutning om bortvisning («avvisning») eller utvisning, kan utlendingen pågripes («omhändertas») om det er nødvendig for at iverksettelsen av beslutningen skal kunne forberedes eller gjennomføres. I slike situasjoner kan utlendingen pågripes i inntil 24 timer, som kan forlenges med ytterligere 24 timer dersom det foreligger særlige grunner.

Frihetsberøvelse utover dette må skje med hjemmel i andre bestemmelser i loven.

Danmark

Den danske utlendingsloven (udlændingeloven) gir politiet hjemmel til å beslutte frihetsberøvelse «til at sikre muligheden» for blant annet bortvisning («afvisning»), utvisning av utlendinger som har ulovlig opphold eller for utsendelse av en utlendingen som for øvrig ikke har rett til å oppholde seg i landet etter reglene i lovens kapittel 1 og 3–5a. Ved frihetsberøvelse må utlendingen fremstilles for retten innen tre døgn om politiet vil holde vedkommende fengslet, jf. § 37 stk. 1.

Frihetsberøvelse kan ikke besluttes dersom mindre inngripende tiltak er tilstrekkelige, jf. § 36 stk. 1. Alternativene kan være innlevering av reisedokumenter, sikkerhetsstillelse, bestemt oppholdssted eller meldeplikt, jf. § 34 stk. 1.

Politiet kan på grunnlag av opplysninger og erfaringer vedrørende ulovlig opphold eller faktiske omstendigheter, som skaper en begrunnet formodning om ulovlig opphold, eller med henblikk på å forhindre ulovlig opphold, stanse og kontrollere personer etter innreise i landet for å fastslå deres identitet, nasjonalitet eller oppholdsrett, jf. § 38 stk. 6.

7 Tilbakeholdelse og innbringelse

7.1 Forslag i høringsnotatet

Når politiet i dag avdekker i inn- eller utreisekontrollen at en utlending ikke fyller vilkårene for lovlig innreise eller utreise, blir vedkommende holdt tilbake.

Grenselovutvalget påpekte at det etter gjeldende rett mangler en bestemmelse som retter seg særskilt mot det situasjonsbestemte behovet som i mange tilfeller oppstår for å holde på personer som stanses i innreisekontrollen på et grenseovergangssted. I noen tilfeller må den det gjelder holdes tilbake for å avklare om vedkommende skal bortvises eller utvises, og i andre tilfeller må vedkommende holdes tilbake fordi det tar tid før det er praktisk mulig å arrangere en returreise.

Etter EMK vurderes det i utgangspunktet ikke som frihetsberøvelse om utlendingen holdes tilbake i noen få timer for innreisekontroll eller utreisekontroll når dette er strengt nødvendig. I norsk praksis er grensen satt ved om lag fire timer. Praksis utøves med hjemmel i utlendingsloven § 22, jf. § 15 om grensekontroll og politiloven § 8 om innbringelse for visse politimessige formål, men departementet ønsket å tydeliggjøre hjemmelsgrunnlaget i en egen paragraf i utlendingsloven.

Det ble derfor foreslått en regel som åpner for at en utlending kan innbringes av politiet til politistasjon, lensmannskontor eller annet lokale som benyttes under polititjenesten når utlendingen ikke oppgir opplysninger for å bringe identiteten og lovligheten av oppholdet i riket på det rene når politiet forlanger det, eller gir opplysninger herom som det er grunn til å tvile på riktigheten av.

En tilsvarende bestemmelse ble foreslått for situasjoner der utlendingen er stanset i en alminnelig utlendingskontroll etter utlendingsloven § 21, og hvor utlendingen ikke gir nødvendige opplysninger eller det er grunn til å tro at opplysningene som oppgis er uriktige.

Det ble presisert at en utlending som holdes tilbake etter paragrafen, ikke må holdes tilbake lenger enn nødvendig og ikke ut over fire timer. Dette svarer til den tidsbegrensning som gjelder ved innbringelse etter politiloven § 8.

7.2 Høringsinstansenes syn

Samtlige høringsinstanser som uttaler seg om spørsmålet, deriblant *Politidirektoratet* (POD), *Politiets sikkerhetstjeneste* (PST), *Riksadvokaten*, *Advokatforeningen* og *Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter*, støtter forslaget om å etablere lovhjemler som klart angir vilkårene for tilbakeholdelse og innbringelse i forbindelse med inn- og utreisekontroll mv. Vedlagt PODs uttalelse i saken lå også uttalelse fra *Politiets utlendingsenhet* (PU) og flere politidistrikter, som alle støtter forslaget.

Riksadvokaten uttaler:

«Riksadvokaten støtter departementets forslag om å etablere lovhjemler som klart angir vilkårene for innbringelse i forbindelse med inn- og utreisekontroll mv. Slik kontroll er, som kjent, et virkemiddel i kriminalitetsbekjempelsen, og i det perspektiv er det ikke uviktig med klare regler som gir grunnlag for nødvendig kontroll. Forslaget virker gjennomarbeidet og balansert, og løser etter riksadvokatens syn de aktuelle spørsmål på en god måte.»

Politidirektoratet uttaler:

«Politidirektoratet støtter forslaget om en tydelig regulering av adgangen til innbringelse ved grensekontroll i utlendingsloven § 22. Som vi tidligere har påpekt i forbindelse med våre innspill til arbeidet med ny grenselov, mener vi det er behov for et tydeligere hjemmelsgrunnlag enn utlendingsloven § 22, jf. § 15, og politiloven § 8 for å holde tilbake utlendingen i inntil fire timer for kontroll med innreise eller for gjennomføring av returreise. Verken politiloven eller utlendingslovens regler om tvangsmidler er tilpasset grensekontrollsituasjoner, og behovet for rettslig regulering på dette området er derfor stort.

Utlendingsloven fastsetter at politiet har ansvaret for gjennomføringen av grensekontrollen, noe som innebærer kontroll med

reisedokumenter og visum. For å foreta denne kontrollen på en tilfredsstillende måte, er det avgjørende at politiet har mulighet til å holde tilbake personer i en kort periode for å foreta de nødvendige undersøkelser. Også hensynet til Norges forpliktelser etter Schengenregelverket tilsier at vi får en klar hjemmel for innbringelse i forbindelse med grensekontroll, både ved inn- og utreisekontroll. Vi tiltrer også at tidsgrensen på fire timer fremgår av bestemmelsen.»

Oslo politidistrikt bemerker:

«OPD er positive til at det nå foreslås å lovfeste politiets adgang til å holde på utlendinger i forbindelse med gjennomføringen av grensekontroll, og at reglene tas inn i utlendingsloven. Regelverket slik det er utformet i dag, inneholder ingen direkte adgang til innbringelse eller pågrepelse i grensekontrolløyemed. Istedenfor benyttes hhv. politilovens regler om innbringelse og utlendingslovens regler om pågrepelse i tilfeller hvor det er holdepunkter for å foreta en nærmere kontroll av utlendingen. Verken politiloven eller utlendingslovens regler om tvangsmidler er tilpasset grensekontrollsituasjoner, og behovet for rettslig regulering på dette området er derfor stort.»

Politiets utlendingsenhet er positiv til departementets forslag til hjemmel for innbringelse og tilbakeholdelse i inntil fire timer i utlendingsloven. De er enig i at bestemmelsen også bør gjelde for alminnelig utlendingskontroll, fordi de samme hensyn gjør seg gjeldende.

Politiets sikkerhetstjeneste (PST) støtter de foreslåtte endringene som er godt begrunnet. De påpeker at selv om de foreslåtte endringene først og fremst vil være relevante for politiets oppgaveutførelse, vil det være i PSTs interesse at politiet som sådan gis et hensiktsmessig handlingsrom ved utførelsen av grense- og utlendingskontroll. De foreslåtte endringene vil imidlertid også kunne benyttes av PST for eksempel i tilknytning til bruk av bortvisningsadgangen etter utlendingsloven § 126 og utlendingsforskriften § 19A-4 a.

PST er særlig positive til at den foreslåtte innbringelseshjemmelen også vil gjelde ved alminnelig utlendingskontroll, og ikke bare ved grensekontroll. De viser til at adgangen til innbringelse etter politiloven § 8 er begrenset til de tilfellene hvor det foreligger identitetstvil. Etter den foreslåtte bestemmelsen, vil innbringelsesadgangen

også omfatte de tilfellene det foreligger tvil om lovligheten av oppholdet i Norge.

Også *POD* støtter denne delen av forslaget:

«POD er videre positiv til at innbringelse i forbindelse med alminnelig utlendingskontroll etter utlendingsloven § 21 foreslås regulert i den samme bestemmelsen. Politiet opplever ofte situasjoner der utlendinger i en alminnelig utlendingskontroll ikke vil gi nødvendige opplysninger for å bringe identiteten og lovligheten av oppholdet i riket på det rene, eller det er grunn til å tro at opplysningene som oppgis er uriktige. Det er derfor behov for at politiet foretar nærmere undersøkelser for å bringe identiteten og lovligheten av oppholdet på det rene. I dag er det politiloven § 8 som anvendes som hjemmel for innbringelse av utlendingen f.eks. ved tvil om navn, fødselsdato, fødselsår, stilling og bopel. Vi mener det vil gi et mer oversiktlig og tydeligere regelverk, dersom adgangen til innbringelse i inntil fire timer i forbindelse med en alminnelig utlendingskontroll reguleres særskilt i utlendingsloven, og knyttes til vilkårene som fremgår av utlendingsloven § 21 første ledd annet punktum.»

Øst politidistrikt har følgende uttalelser:

«Øst politidistrikt støtter departementets foreslåtte endringer i utlendingsloven (ul.) § 22. Et konkret hjemmelsgrunnlag for innbringelse og tilbakehold ved grensekontroll og utlendingskontroll, er hensiktsmessig. Det foreligger i dag et rettslig grunnlag for innbringelse, men grunnlaget er lite tilgjengelig. Dette er uheldig. Mange hensyn taler således for et særskilt lovgrunnlag i utlendingsloven, herunder Norges plikt til å påse at tredjelandsborgere som er nektet innreise, ikke reiser til andre Schengenstaters territorium. Vi er også enige i at bestemmelsen er nødvendig ved både inn- og utreisekontroll og ved alminnelig utlendingskontroll. Hensynet til klarhet, ryddighet og tilgjengelighet i regelverket tilsier dessuten at lovgrunnlaget fremgår av en konkret bestemmelse. Vi tiltrer også at tidsgrensen på fire timer fremgår av bestemmelsen.»

Innlandet politidistrikt støtter forslaget, men bemerker at det også vil kunne være ressursbesparende at politiet kan holde på utlendingen utover fire timer, uten å måtte vurdere pågrepelse og internering. Lignende synspunkter gir *Øst politidistrikt* uttrykk for:

«I de tilfeller en utlending mest sannsynlig skal bortvises eller utvises, vil politiet trenge tid til undersøkelse. Som eksempel viser vi til Oslo lufthavn Gardermoen, der førstelinje er stedsplassert langt unna politiposten. Fysisk forflytning fra førstelinje til politipost, tar derfor i seg selv noe tid. Utlendingen stoppes først i passkontrollen der førstelinje tar en vurdering av om utlendingen har gyldig reisedokumenter/lovlig opphold mv. For det tilfellet at det avdekkes at utlendingen ikke oppfyller vilkårene for innreise eller utreise, tas saken videre til vakten på førstelinje. Her tas det en vurdering av om utlendingen skal få reise inn/reise ut, eller om det skal påbegynnes straffesak eller utlendingssak. Hvis vakten vurderer at det skal påbegynnes sak, må utlendingen tas med til politiposten for ytterligere undersøkelser. Dette er en tidkrevende prosess og vi mener at fire timer i mange tilfeller derfor er for lite.»

Merknadene fra Øst politidistrikt må ses i sammenheng med at de mener en frist på 24 timer ved pågrepelse kan avhjelpe dette (se kapittel 8.2).

Advokatforeningen har følgende merknader:

«Advokatforeningen imøteser et tydelig regelverk på feltet, og støtter en del av forslagene.

Advokatforeningen etterlyser imidlertid en tydeligere regulering av utlendingers rettigheter, i forbindelse med innbringelse og pågrepelse.

[...]

Advokatforeningen er kritisk til ytterligere hjemmel for frihetsinnskrenkning og registrerer at forslaget balanserer innenfor EMD praksis, så lenge formålet med innbringelsen har den oppgitte forankring.

Advokatforeningen vil samtidig understreke at det vil kunne være vanskelig å konstatere om vilkårene er oppfylt. Det er et faktum at utlendinger ofte ikke snakker norsk, og er avhengig av tolk, for å kunne kommunisere. Fra myndighetshold må det derfor legges til rette, for at tolk er tilgjengelig.

Dersom utlendingen ikke kan gjøre seg forstått, vil det ikke være mulig å konstatere hvorvidt vilkårene i § 22 er oppfylt. Det vises til utlendingsloven § 1 annet ledd, hvor det står at loven «skal» ivareta utlendingens rettssikkerhet.

Advokatforeningen etterlyser derfor at utlendingens rettigheter må presiseres i samme bestemmelse, både med hensyn til rett til advokat og tolk.

En slik innledende fase, som vilkårene i § 22 gir anvisning på, vil raskt kunne føre til at saken går over i en fase hvor utlendingen har krav på advokat etter øvrig regelverk, enten fordi det er grunnlag for bortvisning eller utvisning, jf. lov om fri rettshjelp, eller fordi det dreier seg om straffbare forhold.

For å unngå at norske myndigheter skal komme på kanten av gjeldende praksis etter EMD, bør myndighetene legge opp til en advokatvakt på de største kontrollpunktene, slik som f.eks. Gardermoen.

EMD har en rikholdig praksis på krenkelser hvor en utlending har krav på advokat, jf. EMK art 6 nr. 3, bokstav c. Det vises til EMDs notat på «Police arrest and assistance of a lawyer». Bestemmelsen i EMK art 6 nr. 3, bokstav c, gjelder hvor en person er anklaget for en straffbar handling. Dette vil fort kunne bli situasjonen, også i en situasjon som beskrevet i § 22, da særlig utlendingsloven § 106 annet ledd, bokstav a, gjør det straffbart å ikke etterkomme plikter og påbud etter bestemmelsene om innreise- og utreisekontroll, jf. f.eks. utlendingsloven, jf. § 8, 9 og 14.

Likeledes har EMD en rikholdig praksis på krenkelser, hvor en utlending har krav på tolk, jf. f. eks. EMDs avgjørelse i sak Baytar v. Turykey, 14. oktober 2014. Den nevnte avgjørelsen gjaldt krenkelse av retten til tolk, jf. EMK art 6, nr. 3 bokstav e, sammenholdt med EMK art 6 nr. 1. Bestemmelsen gjelder hvor en person er anklaget for en straffbar handling. Som allerede påpekt, vil dette fort kunne bli situasjonen hvor vilkårene etter § 22 er oppfylt, fordi utlendingsloven § 106, annet ledd, bokstav a, gjør det straffbart å ikke etterkomme plikter og påbud etter bestemmelsene om innreise- og utreisekontroll, jf. f.eks. utlendingsloven, jf. § 8, 9 og 14.

Advokatforeningen mener da at ordlyden, slik den er gitt i § 22, er så vidt nærme et straffbart forhold, etter utlendingsloven § 108 annet ledd bokstav a, at de rettigheter som følger av EMK art nr. 3, om rett til tolk og advokat, bør være på plass, så tidlig som praktisk mulig, for å unngå konvensjonskrenkelse.»

Fylkesmannen i Oslo og Akershus uttaler at de i stor grad opplever at mindreårige og voksne med behov for verge ikke får oppnevnt dette i tilfellene som høringsforslaget omhandler. Fylkesmannen ber departementet om å vurdere hvordan rettighetene etter utlendingsloven kapittel 11 a (særskilte regler om representanter for enslige, min-

dreårige asylsøkere), og vergemålsloven best mulig kan ivaretas ved utlendingskontroll, og pågripelse og internering etter utlendingsloven §§ 22 og 106 m.fl. En nærmere redegjørelse for utfordringer i forbindelse med oppnevning av representant/verge er gitt i høringsuttalelsen.

Utlendingsdirektoratet har følgende generelle merknader:

«Som departementet selv refererer til, er kontroll med inn- og utreise et sentralt formål bak utlendingsloven. Våre Schengen-forpliktelser forutsetter at Norge har kontroll med hvem som slippes inn i Schengenområdet via vår yttergrense. Internasjonalt regelverk setter imidlertid også begrensninger for bruk av fengsling og tvangsmessig tilbakehold. Departementet viser selv til flere dommer fra Den europeiske menneskerettighetsdomstol (EMD) om dette. Returdirektivet regulerer også uttømmende når fengsling og internering kan skje ved ulovlig opphold der utlendingen blir pågrepet på territoriet. Direktivet åpner imidlertid for tvangsmessig tilbakehold i en innledende periode for å fastslå hvorvidt utlendingen er i Schengen-området ulovlig. Tilsvarende mulighet antas å være til stede ved inn- og utreise ved yttergrense der returdirektivet ikke får anvendelse.

Det er et generelt vilkår om at vedkommende ikke skal anholdes lenger enn helt nødvendig. Hvor lang tid som vurderes som nødvendig vil bero på en konkret vurdering, men er også regulert i internasjonalt regelverk. Ved mistanke om for eksempel falske identitetsdokumenter, vil det være nødvendig med mer omfattende undersøkelser og forberedelser. Det må i slike tilfeller gjøres en avveining av om fengsling er nødvendig eller om man kan oppnå det samme med meldeplikt eller bestemt oppholdssted. Dette er mindre inngripende da utlendingen ellers kan bevege seg fritt.»

7.3 Departementets vurdering

7.3.1 Generelt

Departementet noterer seg at samtlige høringsinstanser som uttaler seg om spørsmålet, støtter forslaget om å etablere lovhjemler som angir tydelige vilkår for tilbakeholdelse og innbringelse i forbindelse med grense- og utlendingskontroll. Departementet foreslår derfor at det gis en særskilt regulering om dette i utlendingsloven.

Departementet foreslår en ny paragraf som åpner for at politiet «kan holde tilbake en utlending eller innbringe vedkommende til politistasjon, lensmannskontor eller annet lokale som benyttes under polititjenesten» på nærmere bestemte vilkår.

Uttrykket «innbringe» er valgt for å markere at det er samme type inngrep som er regulert i politiloven. Bestemmelsen er i stor grad skåret over samme lest som innbringelse etter politiloven § 8, og er ment som en spesialregulering i utlendingssaker som supplerer innbringelse etter politiloven.

At paragrafen åpner for at politiet også kan «holde tilbake» utlendingen, innebærer en tydelig hjemmel til foreta inngrep i utlendingens bevegelsesfrihet under en kontroll. Tilbakeholdelse kan blant annet skje ved at utlendingen nektes å forlate området hvor kontrollen pågår, eller ved at utlendingen blir holdt tilbake i en politibil, og deretter må følge med politiet til et sted for videre kontroll. Sistnevnte kan for eksempel være aktuelt hvis utlendingen gir opplysninger som politiet mener det er grunn til å tvile på riktigheten av, og hvor utlendingen oppgir å ha reisedokumenter eller annet materiale tilgjengelig på et sted i nærheten som kan bekrefte opplysningene som er gitt under kontrollen.

Innbringelse etter politiloven forutsetter at tjenstepersonen som beslutter eller gjennomfører tiltaket har politimyndighet. Dette vil også være en forutsetning for tilbakeholdelse eller innbringelse etter utlendingsloven, men departementet finner det ikke nødvendig å presisere dette i lovteksten. Gjennomføring av tiltakene forutsetter at tjenstepersonen kan anvende makt under tjenestutførelsen, i den utstrekning det er nødvendig og forsvarlig.

På samme måte som ved innbringelse etter politiloven § 8 annet ledd, foreslås det at tilbakeholdelse og innbringelse etter utlendingsloven ikke skal benyttes lenger enn nødvendig, og ikke ut over fire timer. Fristen skal beregnes på samme måte som etter politiloven § 8 annet ledd. Dette innebærer at fristen starter å løpe fra det tidspunktet utlendingen faktisk berøves bevegelsesfriheten, slik at også transporttid til tjenestelokalet vil telle med.

Videre foreslås det at tid som utlendingen er holdt tilbake etter den nye paragrafen, skal medregnes ved beregning av fremstillingsfrist og pågripelsestid etter §§ 106 a til 106 c og ved beregning av frist etter politiloven § 8. Det vises til lovforslaget § 21 a annet ledd.

I høringen har *Advokatforeningen* reist spørsmål om rett til tolk og advokat i forbindelse med

innbringelse etter utlendingsloven. Departementet mener at disse rettighetene vil ivaretas gjennom gjeldende lov og forskrift:

- *Rett til tolk:*
Dersom politiet mener at det er grunn til å opprette sak om bortvisning eller utvisning, har politiet plikt til å sørge for utlendingen får mulighet til å fremlegge sine synspunkter på et språk han eller hun kan kommunisere forsvarlig på, jf. utlendingsloven § 81 første ledd. Dette skal skje så snart som mulig, og under enhver omstendighet før det treffes vedtak i saken. Det skal legges til rette for utlendinger med spesielle behov. For øvrig har Utlendingsdirektoratet utarbeidet et eget rundskriv om bruk av tolk i utlendingssaker (RS 2011-039).
- *Rett til advokat:*
I saker om bl.a. bortvisning eller utvisning, eller hvor utlendingen påberoper seg å være flyktning, skal politiet gi veiledning om at utlendingen har rett til advokat og rettshjelp, se utlendingsloven § 82 første ledd. Politiet skal også bistå utlendingen med å ta kontakt med en uavhengig organisasjon eller advokat dersom utlendingen ønsker det, jf. utlendingsforskriften § 17-20 første ledd.

Når det gjelder forslaget fra *Fylkesmannen i Oslo og Akershus* om behov for representant mv., er dette problemstillinger departementet har behov for å vurdere nærmere. Det er naturlig å vurdere dette i sammenheng med Fylkesmannens forslag om å innføre lignende varslingsplikter i saker om internering, se Prop. 126 L (2016–2017) s. 38. Departementet vil utrede spørsmålet og vil eventuelt komme tilbake til det i en senere prosess.

Departementet foreslår i det følgende to alternative grunnlag for tilbakeholdelse og innbringelse. For det første foreslås det adgang til tilbakeholdelse og innbringelse i forbindelse med inn- og utreisekontroll (punkt 7.3.2). For det andre foreslås det adgang til tilbakeholdelse og innbringelse i forbindelse med alminnelig utlendingskontroll (punkt 7.3.3). Dette vil gjøre lovverket mer oversiktlig og pedagogisk, ved at reglene om tilbakeholdelse og innbringelse i forbindelse med grense- og territorialkontroll vil stå samlet i én paragraf. Den nye paragrafen vil være nært knyttet til inn- og utreisekontroll, bortvisning og alminnelig utlendingskontroll. Departementet mener derfor at det kan være hensiktsmessig å plassere paragrafen som en ny § 21 a i utlendingslovens kapittel 2 («Visum, kontroll med inn- og utreise og bortvisning mv.»).

7.3.2 Tilbakeholdelse og innbringelse i forbindelse med inn- og utreisekontroll

Departementet fastholder forslaget fra høringsnotatet om å gi en særskilt regulering av innbringelse av utlendinger i forbindelse med inn- og utreisekontroll, jf. lovforslaget § 21 a første ledd bokstav b.

Departementet viser til at grenseforordningen gjelder som forskrift, jf. utlendingsforskriften § 4-1. Det enkelte Schengenland utfører grensekontroll på sin del av yttergrensen på vegne av de øvrige Schengenlandene. En tredjelandsborger som ikke oppfyller alle innreisevilkårene, og som ikke tilhører noen av de grupper av personer som er unntatt fra disse, skal nektes innreise på medlemsstatenes territorier, jf. artikkel 14 nr. 1. Grensevaktene har plikt til å påse at en tredjelandssstatsborger som er nektet innreise, ikke reiser inn på vedkommende medlemsstats territorium, jf. artikkel 14 nr. 4.

Departementet viser også til grenseforordningens fortale avsnitt 6 om at den ytre grensekontrollen ikke bare er i den aktuelle medlemsstatens interesse, men også skal tjene interessene til de øvrige medlemsstater som har opphevet grensekontrollen ved sine indre grenser. Det uttales videre at grensekontrollen bør bidra til å bekjempe ulovlig innvandring og menneskehandel og forebygge enhver trussel mot medlemsstatenes indre sikkerhet, offentlige orden, folkehelse og internasjonale forbindelser.

Uttalelser fra *Politidirektoratet (POD)* og *Politiets sikkerhetstjeneste (PST)* i høringen underbygger behovet for en særskilt hjemmel for innbringelse i forbindelse med inn- og utreisekontroll. *POD* uttaler at for å foreta inn- og utreisekontroll på en tilfredsstillende måte, er det *avgjørende* at politiet har mulighet til å holde tilbake personer i en kort periode for å foreta de nødvendige undersøkelser. Også hensynet til Norges forpliktelser etter Schengenregelverket tilsier at en klar hjemmel for innbringelse i forbindelse med grensekontroll, både ved inn- og utreisekontroll. *PST* viser til at de foreslåtte endringene vil kunne benyttes av *PST* for eksempel i tilknytning til bruk av bortvisningsadgangen i saker som berører grunnleggende nasjonale interesser.

Departementet fastholder at innbringelse bør kunne foretas for inntil fire timer. Som påpekt i punkt 4.4 vil det i utgangspunktet ikke utgjøre frihetsberøvelse etter EMK artikkel 5 om noen holdes tilbake i inntil fire timer i en inn- eller utreiselasjon. Det vises herunder til det EMDs

uttalelser i avgjørelsen *Gahramanov mot Aserbajdsjan* om at det ofte forekommer situasjoner i et moderne samfunn hvor borgere må tåle restriksjoner på bevegelsesfriheten av hensyn til allmennheten. Slike tiltak kan blant annet være sjekk av identifikasjonspapirer eller bagasje, samt å vente på nærmere undersøkelser for å avklare identitet eller for å avgjøre at personen ikke utgjør en sikkerhetsrisiko.

Den aktuelle hjemmelen bør gjelde både ved innreise og utreise. Det vises i denne sammenheng til det som er påpekt ovenfor i punkt 4.4 om at en utlending som plikter å forlate Norge, i mange tilfeller også vil ha plikt til å forlate hele Schengenområdet, og at det dermed kan være grunnlag for pågrep mv. dersom det viser seg at utlendingen for eksempel tar sikte på å reise til Sverige eller Tyskland. Videre kan det for eksempel forekomme tilfeller hvor det i forbindelse med en utreisekontroll oppstår mistanke om at en utlending har oppholdt seg ulovlig i Norge, slik at det bør undersøkes om det er grunnlag for å treffe utvisningsvedtak.

7.3.3 Tilbakeholdelse og innbringelse i forbindelse med alminnelig utlendingskontroll

Politiet opplever ofte situasjoner der utlendinger i en alminnelig utlendingskontroll ikke vil gi

nødvendige opplysninger for å bringe identiteten og lovligheten av oppholdet i riket på det rene, eller det er grunn til å tro at opplysningene som oppgis er uriktige. Det vil da være behov for at politiet foretar nærmere undersøkelser for å bringe identiteten og lovligheten av oppholdet på det rene.

Departementet mener det vil gi et mer oversiktlig og tydeligere regelverk dersom adgangen til innbringelse i inntil fire timer i forbindelse med en alminnelig utlendingskontroll reguleres særskilt i utlendingsloven. Det vises til lovforslaget § 21 a første ledd bokstav a.

I dag er det politiloven § 8 som anvendes som hjemmel for innbringelse av utlendingen for eksempel ved tvil om navn, fødselsdato, fødselsår, stilling og bopel. Innbringelse etter denne bestemmelsen er begrenset til de tilfellene hvor det foreligger identitetstvil, noe også Politiets sikkerhetstjeneste påpeker i høringen. Etter den foreslåtte bestemmelsen første ledd bokstav a, vil innbringelsesadgangen i utlendingsloven i tillegg til identitetstvil, også omfatte de tilfellene der det foreligger tvil om lovligheten av oppholdet i Norge. Å kontrollere om en utlending har lovlig opphold er en sentral del av utlendingskontrollen, da ulovlig opphold kan medføre straffansvar og bortvisning eller utvisning.

8 Pågrepelse

8.1 Forslag i høringsnotatet

Departementet foreslo en ny hjemmel om at politimesteren eller den politimesteren har gitt fullmakt kan beslutte å pågripe en utlending i inntil 24 timer når vedkommende stanses i forbindelse med innreise, for å avklare spørsmålet om bortvisning eller utvisning, og/eller for å gjennomføre returreise. Det ble foreslått at det skulle oppstilles et krav om at utlendingen har blitt eller mest sannsynlig vil bli nektet innreise.

Departementet vurderte om den nye pågripelses hjemmelen også burde gjelde ved utreise, men det ble antatt at det ikke vil være behov for dette. Det ble vist til at pågrepelse på utlendingsrettslig grunnlag normalt bare vil være aktuelt dersom utlendingen skal reise til et annet Schengenland og har plikt til å forlate Schengenområdet. I slike saker vil § 106 første ledd bokstav b (unndragelsesfare) gi tilstrekkelig hjemmel for pågrepelse.

Det ble også foreslått at det ikke skal gjelde noen særskilt forklaringsrett for utlendinger som blir pågrepet etter å ha blitt stoppet i en inn- og utreisekontroll. Videre skulle pågripelsesbestemmelsen også kunne få anvendelse overfor utenlandske barn og barnefamilier.

8.2 Høringsinstansenes syn

Riksadvokaten støtter departementets forslag om å etablere lovhemler som klart angir vilkårene for pågrepelse i forbindelse med inn- og utreisekontroll mv. Riksadvokaten uttaler:

«Slik kontroll er, som kjent, et virkemiddel i kriminalitetsbekjempelsen, og i det perspektiv er det ikke uviktig med klare regler som gir grunnlag for nødvendig kontroll. Forslaget virker gjennomarbeidet og balansert, og løser etter riksadvokatens syn de aktuelle spørsmål på en god måte.»

Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter (NIM) uttaler at forslaget om et nytt pågripelsesgrunnlag i utgangspunktet ikke byr på men-

neskerettslige utfordringer når det gjelder pågrepelse av voksne. Etter § 106 annet ledd skal meldeplikt eller pålegg om bestemt oppholdssted anvendes i stedet dersom dette er tilstrekkelige virkemidler, og pågrepelse kan bare skje dersom det er forholdsmessig, jf. § 99. Dermed synes bestemmelsen å være i tråd med nødvendighets- og forholdsmessighetskravet i Grunnloven § 94.

Politiets sikkerhetstjeneste (PST) støtter forslaget, og ser at bestemmelsen kan få betydning i enkelte tilfeller som sikkerhetsventil ved siden av de ordinære grunnlagene for frihetsberøvelse som relaterer seg til unndragelsesfare og manglende samarbeid om identitetsavklaring.

PST viser til at det i forslaget til § 106 b tredje ledd sjette punktum sies at frihetsberøvelse etter § 106 første ledd bokstav i ikke kan overstige 24 timer. På side 16 i høringsnotatet sies det at denne fristen beregnes fra tidspunktet for en innbringelse. Etter PSTs oppfatning bør departementet vurdere om denne presiseringen skal inntas direkte i loven.

Politidirektoratet (POD) og samtlige underliggende etater som uttaler seg, støtter forslaget. POD uttaler blant annet:

«Politidirektoratet er enig i departementets omtale av behovet i høringsnotatet. Vi støtter forslaget om å innta en ny bestemmelse i § 106 om situasjonsbestemt pågrepelse i inntil 24 timer i forbindelse med grensekontroll, uten at det foreligger unndragelsesfare. Vi viser til at det kan ta noe tid å avklare om vilkårene for bortvisning eller utvisning foreligger, bl.a. fordi det tar tid å verifisere opplysninger utlendingen gir om identitet og formålet med oppholdet i Norge.

I tillegg til grunnene som er nevnt i høringsnotatet, påpeker Øst politidistrikt at det vil ta noe tid med selve den fysiske forflytningen fra førstelinjen til politiposten i forbindelse med innreisekontroll. Politidistriktet skriver i sitt høringsvar: 'Utlendingen stoppes først i passkontrollen der førstelinje tar en vurdering av om utlendingen har gyldig reisedokumenter/lovlig opphold mv. For det tilfellet at det

avdekkes at utlendingen ikke oppfyller vilkårene for innreise eller utreise, tas saken videre til vekten på førstelinje. Her tas det en vurdering av om utlendingen skal få reise inn/reise ut, eller om det skal påbegynnes straffesak eller utlendingssak. Hvis vekten vurderer at det skal påbegynnes sak, må utlendingen tas med til politiposten for ytterligere undersøkelser. Dette er en tidkrevende prosess og vi mener at fire timer i mange tilfeller derfor er for lite. På den annen side foretas det vurderinger underveis i prosessen mht. om utlendingen skal bort- eller utvises eller dimitteres. Et hjemmelsgrunnlag for pågrepelse i inntil 24 timer, vil ikke medføre at politiet holder utlendingen lenger enn nødvendig, men at det frigjøres tid til grundige undersøkelser.»

Politiets utlendingsenhet mener at forslaget i stedet bør gå ut på at utlendingen ikke kan holdes lenger enn «utløpet av første dag etter pågrepelse».

Advokatforeningen er skeptisk til forslaget. Selv om adgangen til pågrepelse etter den nye bestemmelsen vil være tidsbegrenset til 24 timer, mener de at det ikke er tilstrekkelig grunn til å gjøre unntak fra vilkåret om unndragelsesfare.

Øst politidistrikt har også kommentarer til de foreslåtte vilkårene for pågrepelse:

«I dagens rettstilstand kan pågrepelse kun skje hvis både hovedvilkår og tilleggsvilkår er oppfylt. I endringer i ul. § 106 er det ikke oppstilt et krav om tilleggsvilkår. Bestemmelsen gir således en utvidet adgang til å pågripe en utlending sammenlignet med i dag. Det kan reises spørsmål ved hvilke negative konsekvenser en slik utvidelse av tvangsmiddelbruk kan ha, herunder tillit til at politi- og påtalemyndighet kun benytter tvangsmidler når det er nødvendig. I tvangsmiddelbruk generelt, er det ofte et krav om tilleggsvilkår. Vi mener imidlertid at det i tilfeller som dette, er tilstrekkelig med et hovedvilkår.

Vi ser altså at med bortfall av et tilleggsvilkår i endringer i ul. § 106, blir adgangen til å pågripe lempeligere. Vi mener imidlertid at hensynet til våre internasjonale forpliktelser (Schengen) veier tyngre enn hensynet til at tvangsmiddelbruk fordrer et tilleggsvilkår. Vi ser at det finnes tilfeller i grensekontrollen der det ikke kan konstateres for eksempel unndragelsesfare. I slike tilfeller er det tilfeller hvor vi ikke kan holde utlendingen tilbake selv om vedkommende ikke fyller vilkårene for innreise, og vedkommende kan derfor ta seg inn

på andre Schengenstaters territorium. Den kontinuerlige vurderingen som foretas fra en utlending blir pågrepet i grensekontrollen, kan dessuten i noen grad veie opp for den lempeligere adgangen til å pågripe. Sammenholdt med at det kun kan pågripes i inntil 24 timer, mener vi at en lavere terskel for pågrepelse kan forsvares.»

Rettspolitisk forening mener forslaget om at det ikke skal gjelde noen særskilt forklaringsrett for utlendinger som blir pågrepet etter å ha blitt stoppet i en grensekontroll, er svakt begrunnet, og også problematisk. De uttaler videre:

«En spesifikk forklaring fra utlendingen, er en forutsetning for at politiet skal kunne vite for sikkert om en frihetsberøvelse er forholdsmessig. Ved å bli forhåndsvarslet om et mulig bortvisnings- eller utvisningsvedtak, vil utlendingen riktignok få oppfordring til å gi opplysninger om forhold som kan medføre at et bortvisnings- eller utvisningsvedtak er uforholdsmessig. Likevel kan det foreligge helt andre omstendigheter som innebærer at en frihetsberøvelse vil være uforholdsmessig.

Under enhver omstendighet må forklaringsretten etter straffeprosessloven gjelde i tilfeller der utlendingen pågripes utelukkende for å få i stand returreise. Her vil ingen parallell uttalelsesrett gjelde, og forklaringen man gir i forbindelse med å bli stanset i kontroll, kan ikke anses tilstrekkelig. Utlendingen må gis anledning til å uttale seg om konsekvensene av en pågrepelse for vedkommende selv for at vurderingen av om frihetsberøvelse er et forholdsmessig tiltak skal kunne være forsvarlig.»

Utlendingsdirektoratet (UDI) har ikke innvendinger mot at ny § 106 første ledd bokstav i gjelder bruk av tvangsmidler der det er mest sannsynlig at utlendingen vil bli bortvist eller utvist. De bemerker at de fysiske fasilitetene ved fengsling er relevante i vurderingen av om fengsling skal benyttes. Dette er særlig viktig i saker som berører sårbare grupper som barn, både barn i familie og som enslig mindreårig. UDI har også noen generelle innspill som er referert i punkt 7.2.

Riksadvokaten bemerker at det i høringsnotatet ikke er foreslått særlige regler for innbringelse og pågrepelse av barn i forbindelse med inn- og utreisekontroll mv., men legger til grunn at forslaget til lovtekst er tilpasset de forslag som fremgår av Prop. 126 L (2016–2017) og Prop. 161 L (2016–2017), herunder kapittel 7 i førstnevnte proposi-

sjon, der adgangen til å internere og/eller pågripe barn er grundig drøftet.

NIM og *Barneombudet* har lengre merknader til forslaget om å la bestemmelsen også få anvendelse i saker som gjelder utenlandske barn og barnefamilier.

NIM mener at departementet i høringsnotatet synes å oppstille en presumsjon for at det vil være forholdsmessig å pågripe barn og barnefamilier. De viser til at departementet på side 17 i høringsnotatet uttaler at det skal «helt spesielle omstendigheter» til for at det vil være uforholdsmessig å holde tilbake en utlending i grensekontrollen inntil returreise er gjennomført. Departementet skriver videre at «[i] praksis er det trolig i situasjoner hvor det eventuelt er behov for å holde en barnefamilie over natten at det i spesielle tilfeller kan oppstå spørsmål om det er forholdsmessig å holde familien på et utlendingsinternat.»

NIM mener det bør det komme klarere frem i forarbeidene at det skal gjøres en individuell vurdering av hensynet til barnets beste. I tillegg mener *NIM* at en slik generell tilnærming som departementet gir uttrykk for i høringsnotatet er lite forenlig med Grunnloven § 104 andre ledd og barnekonvensjonen artikkel 3 nr. 1. Det må foretas en konkret identifisering og vurdering av hva som er det enkelte barns beste. På denne bakgrunn bør det vises forsiktighet med uttalelser i forarbeidene som kan oppfattes som en presumsjon for et gitt utfall. Videre mener *NIM* at terskelen for pågrepelse av barn og barnefamilier som departementet skisserer generelt sett er for lav. Følgende siteres fra høringsuttalelsen:

«Det rettslige utgangspunktet for pågrepelse av barn er at pågrepelse må være 'særlig påkrevd'. Høyesterett har lagt til grunn at dette vilkåret er i tråd med barnekonvensjonen artikkel 37 bokstav b, der det heter at frihetsberøvelse bare skal benyttes 'som en siste utvei' og 'for kortest mulig tidsrom'. I praksis fra EMD er det lagt til grunn at mangelfull vurdering av alternativer til frihetsberøvelse vil være vilkårlig, og kunne utgjøre et brudd på EMK artikkel 5. I tillegg kommer den nevnte individuelle vurderingen av barnets beste.

Slik vi leser høringsnotatet, er en del av departementets begrunnelse for at det som utgangspunkt vil være forholdsmessig å pågripe barnefamilier, at hjemmelen ikke vil gjelde for asylsøkere. *NIM* er enig i at de barnefamiliene det her vil være snakk om som regel vil være i en mindre sårbar situasjon enn barnefamilier som søker om beskyttelse. Det

er imidlertid viktig å understreke at også barn generelt er en sårbar gruppe, og at asylsøkerstatus bare er et forhold som medfører ytterligere sårbarhet. Det er nettopp dette som er bakgrunnen for at det gjelder særskilt strenge vilkår for frihetsberøvelse av barn generelt, som alltid må vurderes og være operative som vilkår.

Vi viser her for øvrig til New York-erklæringen for flyktninger og migranter, vedtatt av FNs generalforsamling i september 2016, som departementet også har nevnt i Prop. 126 L (2016–2017). Det følgende er plassert i kapittel II, som omhandler både flyktninger og migranter:

'33. Reaffirming that all individuals who have crossed or are seeking to cross international borders are entitled to due process in the assessment of their legal status, entry and stay, we will consider reviewing policies that criminalize crossborder movements. We will also pursue alternatives to detention while these assessments are under way. Furthermore, recognizing that detention for the purposes of determining migration status is seldom, if ever, in the best interests of the child, we will use it only as a measure of last resort, in the least restrictive setting, for the shortest possible period of time, under conditions that respect their human rights and in a manner that takes into account, as a primary consideration, the best interest of the child, and we will work towards the ending of this practice.'

Videre mener *NIM* det er av betydning for forholdsmessighetsvurderingen at den foreslåtte bestemmelsen ikke krever at det må foreligge unndragelsesfare. Som departementet er inne på i Prop. 126 L (2016–2017) på side 52, er unndragelsesfare et av momentene EMD har lagt særlig vekt på i forholdsmessighetsvurderingen etter EMK artikkel 8 i saker om internering av barnefamilier. Dersom myndighetene ikke har foretatt en vurdering av om det forelå unndragelsesfare, har dette vært et av argumentene for å konstatere krenkelse.

Ettersom avgjørelsene det er vist til i proposisjonen gjaldt internering i syv dager eller mer, har de ikke direkte overføringsverdi til departementets forslag, som gjelder pågripelser i inntil 24 timer. Vi leser allikevel avgjørelsene fra EMD slik at manglende unndragelsesfare er et moment i forholdsmessighetsvurderingen ved frihetsberøvelser av barnefamilier generelt. Spørsmålet vil heller være

hvor stor vekt dette får når det er snakk om pågripelser i inntil ett døgn. NIM er ikke kjent med praksis fra EMD som gjelder pågripelser av barnefamilier for slike korte perioder som det her er snakk om, slik at dette fremstår som usikkert.»

Avslutningsvis anbefaler NIM at det bør presiseres i forarbeidene at pågripelse av barn og barnefamilier må være særlig påkrevd, og at det i den forbindelse må gjøres en individuell vurdering av hensynet til barnets beste.

Barneombudet mener at konsekvensene for barn av forslaget er svært dårlig belyst i høringsnotatet. Det står for eksempel ikke hvor mange barn man mener dette vil gjelde. De antar at departementet mener at det vil gjelde svært få barn i praksis, men ser at forslaget likevel innebærer en utvidet adgang til å fengsle barn. Barneombudet kritiserer departementet for å vise til drøftelsene i Prop. 126 L (2016–2017), og uttaler at når et lovforslag reiser særlige menneskerettslige spørsmål, er det helt avgjørende at disse blir utredet med tanke på det spesifikke forslaget, og at man ikke i sin helhet nøyer seg med å vise til en utredning knyttet til et annet forslag uten å tilpasse denne til det aktuelle forslaget. Barneombudet uttaler videre:

«Artikkel 37 i barnekonvensjonen stiller opp et strengt vilkår for frihetsberøvelse av barn. Barn kan kun frihetsberøves «...som en siste utvei og for kortest mulig tid». Vi kan ikke se at det ut fra det som er beskrevet i høringsnotatet noen gang vil være nødvendig å internere barn på Trandum eller ved et annet fengsel/internat, og at meldeplikt og bestemt oppholdssted vil være tilstrekkelig når det gjelder barnefamilier.

Barneombudet anbefaler derfor departementet å presisere at barn ikke skal pågripes og interneres/fengsles etter den foreslåtte bestemmelsen i utlendingsloven § 106 første ledd bokstav i.»

POD, PU, Sør-Vest politidistrikt og Øst politidistrikt påpeker at bestemmelsen ikke er foreslått å gjelde ved utreisekontroll og stiller spørsmål ved dette. Politiets erfaring tilsier at det er en rekke tilfeller der man ikke kan konstatere unndragelsesfare ved utreisekontroll. I høringsbrevet legges det til grunn at innbringelse i inntil fire timer vil kunne fange opp de tilfeller der det eventuelt ikke foreligger unndragelsesfare. *Øst politidistrikt* og *Sør-Vest politidistrikt* påpeker imidlertid at det i slike tilfeller må foretas de

samme undersøkelser som ved innreisekontroll. I tillegg kan det være aktuelt å innhente opplysninger fra andre Schengenstater. På dette grunnlaget mener *POD* at bestemmelsen om å holde utlendingen pågrepet ut over fire timer bør omfatte både inn- og utreisekontroll.

PU ber om at det også gjøres en nærmere vurdering av om pågripelseshjemmelen også skal kunne brukes ved alminnelig utlendingskontroll. Følgende siteres fra deres uttalelse:

«Det vises herunder særlig til de tilfeller hvor det i forbindelse med en utlendingskontroll avdekkes informasjon som også ville ha resultert i en bort- og/eller utvisning dersom kontrollen var foretatt på grensen. *PU* erfarer at det gjennom alminnelige utlendingskontroller ofte foreligger grunnlag for bortvisning på bakgrunn av følgende forhold: manglende reisedokument, manglende formål og ikke tilstrekkelige midler, jf. utlendingsloven § 17 første ledd bokstav a, e og f. Det foreligger også tilfeller hvor det oppdages at utlendingen er innmeldt i Schengen informasjonssystem (SIS), jf. utlendingsloven § 17 første ledd bokstav c.

Når det gjelder utvisningssaker, anser *PU* de tilfeller hvor det avdekkes at utlendingen har reist ulovlig inn i Norge og oppholder seg ulovlig i riket som mest aktuelt. Spesielt de tilfeller hvor utlendingen har oversittet visumfri periode i Schengen-området før innreise til Norge. Felles for disse sakene er at utlendingen tidligere har vært bortvist fra riket eller at vedkommende ikke tidligere er registrert i politiets systemer.

Bakgrunnen for at *PU* ønsker at det gjøres en vurdering av om det også skal være adgang til å pågripe etter ny pågripelseshjemmel i de nevnte tilfellene, er at det foreligger et slikt behov også ved alminnelige utlendingskontroller. De samme hensyn som er vurdert i forbindelse med grensekontroll er også gjeldende for flere tilfeller som avdekkes ved alminnelige utlendingskontroller. Mange av de nevnte eksemplene gjelder utlendinger med oppholdstillatelse i Sverige og/eller andre nordiske land. Felles for disse er at det foreligger hyppige flyavganger. Det gjør at saksbehandlingen med påfølgende uttransport vil kunne gjennomføres i løpet av påfølgende dag etter pågripelse.

På bakgrunn av det nevnte bes det om at det gjøres en nærmere vurdering av om ny pågripelseshjemmel også skal gjelde ved alminnelig utlendingskontroll for tilfeller hvor

det avdekkes at det også på tidspunktet for innreisen til Norge forelå grunnlag for bort- og/eller utvisning.»

8.3 Departementets vurdering

8.3.1 Pågripelse i forbindelse med innreisekontroll

Det er et helt sentralt utgangspunkt etter folkeretten at enhver stat i kraft av sin suverenitet har rett til å bestemme hvem som skal gis adgang til innreise til statens territorium. Bruk av tvangsmidler er noen ganger helt nødvendig for å føre en effektiv kontroll med utlendingers innreise. Når en utlending ikke fyller de vilkår som lovgiver har satt for innreise, vil det undergrave systemet om utlendingen likevel kunne reise inn uhindret. Retten til å føre kontroll med egne grenser er dermed også en grunnleggende del av innvandringsreguleringen.

Departementet har i punkt 7.3 foreslått regler som åpner for tilbakeholdelse og innbringelse i inntil fire timer i situasjoner hvor en utlending stanses i innreisekontroll. Erfaring viser imidlertid at i mange tilfeller vil ikke adgangen til tilbakeholdelse og innbringelse i inntil fire timer være tilstrekkelig. Det er svært praktisk at det kan ta noe tid å avklare spørsmålet om bortvisning eller utvisning, eller å gjennomføre returreise. Før det kan treffes vedtak om bortvisning eller utvisning, har utlendingen krav på å kunne fremlegge synspunkter, jf. forvaltningsloven § 16 og utlendingsloven § 81. Utlendingen har også krav på bistand fra advokat, jf. utlendingsloven § 92, og i noen tilfeller kan det være aktuelt å utstede nødvisum. I mange tilfeller vil det være behov for tolk, gjerne på flere stadier av saksbehandlingen. I tillegg kan det blant annet gjelde varslingsfrister til andre land for gjennomføring av returreisen.

Utlendingsdirektoratet (UDI) har haste- og hjemmevaktordninger for hurtigbehandling av saker, men vaktene er ikke døgnåpne. Hastevakten behandler saker om bortvisning og utvisning i kontortiden, det vil si fra kl. 09.00 til 15.45 (til kl. 15.00 i sommertiden). For nødvisum på dagtid har UDIs visumenhet egen vaktordning. Beredskapsvakten behandler saker om bortvisning, utvisning, nødvisum og ellers spørsmål i forbindelse med inn- og utreisekontroll fra kl. 15.45 (fra kl. 15.00 i sommertiden) til kl. 23.00, og fra kl. 11.00 til 23.00 i helger og helligdager.

Selv om spørsmålet om bortvisning eller utvisning normalt lar seg behandle raskt, er det ikke alltid at det går returavgang samme dag. Dette er særlig en utfordring i de tilfellene hvor søkeren

ankommer på kveldstid eller skal returneres til en destinasjon som det går få flyavganger til. I saker hvor det ikke er mulig å gjennomføre umiddelbar bortvisning, vil frihetsberøvelse være det eneste mulige tiltaket for å hindre at utlendingen ikke reiser inn i Norge uten tillatelse. Det vises i den forbindelse til at EMD har lagt til grunn at tvungent opphold i transittsoner kan utgjøre en frihetsberøvelse etter EMK (se kapittel 5 foran).

Med grunnlag i dagens regelverk er situasjonen, som beskrevet i punkt 4.4, at det i de aktuelle tilfellene foretas en vurdering av om det er grunnlag for å holde på utlendingen ut fra unndragelsesfare. I mange saker kan det konstateres unndragelsesfare, men ikke i alle. Norske myndigheter er like fullt forpliktet etter grenseforordningen til å sørge for at tredjelandsborgere som skal nektes innreise til Schengenområdet ikke slipper inn på territoriet, jf. grenseforordningen artikkel 14 nr. 1 og 4. Det sentrale etter forordningen er at utlendingen ikke skal slippes inn på territoriet når vilkårene for innreise ikke er oppfylt, ikke hvorvidt det foreligger unndragelsesfare.

Departementet foreslår at det vedtas en ny hjemmel om at politimesteren, eller den politimesteren har gitt fullmakt, kan beslutte å pågripe en utlending som stanses i forbindelse med innreise for å avklare spørsmålet om bortvisning eller utvisning, og eventuelt gjennomføre returreise. Det foreslås at det oppstilles som krav at utlendingen har blitt eller mest sannsynlig vil bli nektet innreise og bortvist eller utvist.

Departementet har notert seg forslaget fra Politiets utlendingsenhet om at det ikke bør gjelde en frist på 24 timer, men at fristen i stedet bør være «utløpet av første dag etter pågripelse». Departementet antar imidlertid at det sjelden vil være behov for holde en utlending pågrepet lenger enn 24 timer i de aktuelle tilfellene, og i så fall er det rimelig at det fortsatt stilles krav til unndragelsesfare eller søkes grunnlag i noen av de øvrige hjemlene for pågripelse og internering.

Vilkårene i § 99 – blant annet om at det ikke må iverksettes tiltak som er uforholdsmessige – gjelder i alle saker om bruk av tvangsmidler. I utgangspunktet skal det imidlertid helt spesielle omstendigheter til for at det vil være uforholdsmessig å holde tilbake en utlending inntil returreise er gjennomført. Det understrekes at sakene ikke gjelder asylsøkere som anfører et beskyttelsesbehov.

I utgangspunktet skal en utlending som blir pågrepet, snarest mulig gis adgang til å forklare seg for politiet. Fordi det kan følge forklaringsrett av flere sammenfallende prosesser, er det likevel

nødvendig med enkelte tilpasninger i regelverket for å hindre doble forklaringsrunder. I forbindelse med de lovendringene som ble vedtatt våren 2018, sluttet Stortinget seg til at en utlending som blir pågrepet i forbindelse med en alminnelig utlendingskontroll, og som har forklart seg i forbindelse med denne kontrollen, ikke må gis mulighet for en ny runde med forklaring i tilknytning til pågripelsesbeslutningen (§ 106 a femte ledd bokstav c). Departementet mener at de hensyn som begrunner unntakene fra forklaringsrett i denne situasjonen, også gjør seg gjeldende når en utlending stoppes i en inn- eller utreisekontroll. I slike situasjoner vil utlendingen ha avgitt forklaring i forbindelse med grensekontrollen, og vedkommende vil uansett ha rett til å avgi uttalelse i forbindelse med forhåndsvarsel om bortvisning/utvisning eller søknad om nødvisum, se § 81. Det foreslås derfor å fastsette at det ikke i tillegg skal gjelde en særskilt forklaringsrett når utlendingen pågripes etter å ha vært stoppet i en inn- eller utreisekontroll.

I høringen har *Rettspolitisk forening* uttalt at forklaringsretten under enhver omstendighet må gjelde i tilfeller der utlendingen pågripes utelukkende for å få i stand returreise. Departementet viser til at pågrepelse for å få i stand en tvangsretur forutsetter at det er truffet et vedtak som pålegger utlendingen å forlate riket, eller at det arbeides med en sak som kan føre til slikt vedtak. Utlendingen vil da, som sagt, ha rett til å uttale seg om dette.

8.3.2 Bør bestemmelsen omfatte barn og barnefamilier?

Retten til å føre kontroll med egne grenser er en grunnleggende del av innvandringsreguleringen. Samtidig følger det av utlendingsloven § 106 c første ledd at pågrepelse av mindreårige utlendinger bare kan skje når det er «særlig påkrevd». Hensynet til barnets beste skal alltid vurderes som et grunnleggende hensyn i saker om pågrepelse og internering, herunder ved vurderingen av om det i stedet kan iverksettes alternative tiltak, se utlendingsloven § 106 c annet ledd.

I New York-erklæringen for flyktninger og migranter 13. september 2016 vedtok FNs generalforsamling en tekst med anbefalinger til statene om sterke begrensninger i bruken av frihetsberøvelse overfor mindreårige i den hensikt å avgjøre deres utlendingsrettslige status. Departementet har også merket seg at FNs barnekomité har uttalt at frihetsberøvelse av barn ikke utelukkende kan være basert på barnets oppholdsstatus, se Generell kommentar nr. 6 (2005) avsnitt 61.

Etter en fornyet vurdering er departementet kommet til at den nye bestemmelsen ikke bør gjelde for barn og barnefamilier som forsøker å reise inn uten å fylle vilkårene for dette. I slike situasjoner bør politiet vurdere om den mindreårige eller familien i stedet kan pålegges bestemt oppholdssted og meldeplikt inntil retur kan gjennomføres så snart som mulig (se punkt 9.3).

Dersom det er særskilte grunner til at det ikke er tilstrekkelig med meldeplikt eller bestemt oppholdssted, må spørsmålet om pågrepelse vurderes etter de gjeldende grunnlagene i utlendingsloven § 106 om unndragelsesfare mv.

8.3.3 Bør bestemmelsen omfatte andre situasjoner enn bare innreise?

I høringsnotatet vurderte departementet om den nye pågripelsesbestemmelsen burde gjelde også ved utreise, men det ble antatt at det ikke vil være behov for dette. Det ble vist til at pågrepelse på utlendingsrettslig grunnlag normalt bare vil være aktuelt dersom utlendingen skal reise til et annet Schengenland og har plikt til å forlate Schengenområdet. I slike saker vil § 106 første ledd bokstav b (unndragelsesfare) gi tilstrekkelig hjemmel for pågrepelse. Videre ble det vist til at forslaget om ny hjemmel for innbringelse i inntil fire timer (som også vil gjelde ved utreise), ville gi tydeligere grunnlag for å foreta strengt nødvendige undersøkelser før det besluttes ytterligere tvangsmidler.

Som følge av mottatte høringssvar har departementet vurdert på ny om bestemmelsen også bør gjelde ved *utreise*.

Det klare utgangspunktet er at enhver har rett til å forlate et hvilket som helst land, jf. Grunnloven § 106 annet ledd, EMK fjerde tilleggsprotokoll artikkel 2 nr. 2 og SP artikkel 12 nr. 2. Utøvelsen av denne retten skal ikke bli pålagt andre innskrenkninger enn slike som er i samsvar med lov og er nødvendige i et demokratisk samfunn av hensyn til nasjonal sikkerhet eller offentlig trygghet, for å opprettholde samfunnsordenen (ordre public), for å forebygge forbrytelser, for å beskytte helse eller moral, eller for å beskytte andres rettigheter og friheter, jf. EMK fjerde tilleggsprotokoll artikkel 2 nr. 3 og SP artikkel 12 nr. 3. Departementet legger til grunn at tilsvarende unntak også gjelder ved inngrep i rettigheter som er vernet etter Grunnloven § 106 annet ledd.

Det er ingen generell regel om utreisestillatelse i norsk rett. Utlendingsloven §§ 14 og 15 gir imidlertid regler om hvor og når grenser kan passeres. Ved passering av ytre Schengen-grense plik-

ter enhver straks å fremstille seg for utreisekontroll. Meldeplikten ved grensepassering gjelder også ved indre Schengen-grense, dersom dette er besluttet av departementet. Denne meldeplikten legger til rette for kontroll av reisedokumenter og registersøk. For eksempel kan det oppdages om personen som søker å passere grensen er etterlyst i en straffesak, om personen har oppholdt seg ulovlig på territoriet mv. I grenseforordningen er det nærmere angitt hva kontrollen skal omfatte, se artikkel 8.

Utreisekontroll kan erfaringsmessig ta noe tid. Dersom det må innhentes opplysninger fra eksterne kilder, kan det ta lengre tid å undersøke saken enn undersøkelser i nasjonale registre. Departementet tolker høringsinnspillene fra politiet slik at de mener fire timer i mange tilfeller ikke vil være tilstrekkelig i forbindelse med undersøkelser ved utreisekontroll for å avgjøre om det er grunnlag for utvisning, men at det i praksis kan være vanskelig å konstatere en unndragelsesfare som kan gi grunnlag for pågrepelse på dette grunnlag.

Departementet mener pågrepelse for å sikre underretning av forhåndsvarsel og vedtak om utvisning i en situasjon hvor utlendingen på egenhånd er i ferd med å forlate landet, fremstår som lite forenelig med uttalelser i EUs returdirektiv (som også gjelder for Norge). Det kan også stilles spørsmål ved om tilbakeholdelse ut over fire timer på dette grunnlag vil være forholdsmessig – i hvert fall gjelder dette hvis det er mulig å gjennomføre underretning ved hjelp av norske utenriksstasjoner – uten at departementet finner det nødvendig å ta stilling til dette.

Departementet mener videre at behovet for å holde tilbake utlendinger i utreisekontroll for utlendingsrettslige formål synes å være godt dekket av den nye paragrafen om tilbakeholdelse og innbringelse (se kapittel 7), supplert med øvrige hjemler om pågrepelse. Et aktuelt grunnlag for pågrepelse kan typisk være fare for unndragelse, jf. § 106 første ledd bokstav b.

På bakgrunn av dette fastholder departementet forslaget om at den nye hjemmelen pågrepelse ikke skal gjelde i utreisesituasjonen.

I høringen har *Politiets utlendingsenhet* bedt om at det gjøres en nærmere vurdering av hvorvidt pågripelseshjemmelen også skal kunne brukes ved *alminnelig utlendingskontroll*. Departementet ser at dette kan være hensiktsmessig av praktiske hensyn, men mener det også er flere forhold som taler imot.

For det første: I proposisjonen er det foreslått å gi politiet hjemmel til tilbakeholdelse og innbrin-

gelse ved manglende samarbeid i en alminnelig utlendingskontroll, se punkt 7.3.3. Denne paragrafen vil gi politiet fire timer til å foreta nærmere undersøkelser. Dette vil samtidig også kunne gi politiet et bedre beslutningsgrunnlag for vurderingen av om det er grunn til å pågripe utlendingen, for eksempel fordi det er konkrete holdepunkter for å anta at utlendingen, under behandling av en sak, vil unndra seg iverksettingen av et vedtak som innebærer at utlendingen plikter å forlate riket, jf. § 106 første ledd bokstav b. Det er derfor ikke gitt at det er behov for en pågripelsesbestemmelse utover dette.

For det andre: Det er forhold ved situasjonene som gjør at en pågrepelse ved innreise stiller seg annerledes enn en pågrepelse etter en alminnelig utlendingskontroll på territoriet. I en inn- eller utreisesituasjon er det utlendingen som på eget initiativ oppsøker en grenseovergang. I en alminnelig utlendingskontroll oppholder utlendingen seg på territoriet, og det vil være politiet som aktivt oppsøker utlendingen, hvis tid, sted og situasjon gir grunn til slik kontroll.

I denne omgang fremmer departementet derfor ikke forslag om en slik regel.

8.3.4 Særlig om forholdene på stedet hvor utlendingen holdes pågrepet

Hvilke lokaler som kan benyttes vil ha betydning for vurderingen av om pågrepelse kan foretas og opprettholdes. Forholdene ved interneringsstedet vil nødvendigvis variere med hvor utlendingen stanses og politiets rutiner ved grenseovergangen. EU-kommisjonen har utarbeidet en håndbok til grensekontrollører (C (2006) 5186). I håndboken punkt 6.12 fremgår det at grensekontrollørene må

«take all appropriate measures, based on local circumstances, in order to prevent third country nationals refused entry from entering illegally (for instance, by ensuring that they remain in the transit area of an airport, or by prohibiting them from going ashore in a seaport).»

Departementet mener at en bortvist person som utgangspunkt ikke bør oppholde seg mer enn noen timer i transittsoner. Opphold i transittsoner må likevel kunne være lengre dersom dette er forsvarlig, og utlendingen gir uttrykk for at vedkommende foretrekker dette fremfor andre tilgjengelige og realistiske alternativer. Hvor lang tids opphold som kan aksepteres vil måtte bero på en kon-

kret og individuell vurdering. Relevante momenter kan blant annet være utlendingens alder og helse, tidspunkt på døgnet og planlagt utreise, samt hvilke fasiliteter som er tilgjengelig på stedet hvor utlendingen holdes.

Hovedregelen er at utlendinger som pågripes på utlendingsrettslig grunnlag skal anbringes i utlendingsinternat eller på annet særskilt tilrettelagt innkvarteringssted, se utlendingsloven § 107 første ledd. Mens utlendinger som pågripes på Oslo lufthavn eller nærliggende grenseovergangsteder kan plasseres på Politiets utlendingsinternat på Trandum, har alternativet ved grenseovergangsteder som ikke ligger i det sentrale østlandsområdet i praksis gjerne vært politiarrest eller lignende.

I tilfeller hvor det er tale om mindre klanderverdige forhold fra utlendingens side, og hvor det heller ikke er foretatt en særskilt vurdering av unndragelsesfare, kan plassering i politiarrest eller lig-

nende etter omstendighetene fremstå som uforholdsmessig. I slike tilfeller må politiet vurdere om den pågrepne kan holdes et annet sted, for eksempel innplassering på hotell, leilighet, asylmottak eller andre egnede innkvarteringssteder med forbud mot å forlate bygget/eiendommen i det begrensede tidsrommet, frem til gjennomføring av utreise. Selv om utlendingen ikke er fysisk innelåst, vil et forbud mot å forlate bygget/eiendommen, i praksis kunne innebære at forholdet må karakteriseres som frihetsberøvelse etter Grunnloven og menneskerettighetskonvensjonene.

I de tilfeller hvor det er behov for en annen plassering enn opphold i transittsone, opphold i en politiarrest fremstår som uforholdsmessig og politi ikke kan oppdrive annen innkvartering, vil politiet måtte løslate utlendingen og vurdere pålegg om bestemt oppholdssted og meldeplikt (se punkt 9.3).

9 Meldeplikt og bestemt oppholdssted

9.1 Forslag i høringsnotatet

Det følger uttrykkelig av § 106 annet ledd at det ikke er adgang til pågrepelse dersom det er tilstrekkelig med meldeplikt eller bestemt oppholdssted. I høringsnotatet ble det foreslått å fastsette en hjemmel i § 105 for å kunne gi pålegg om bestemt oppholdssted eller meldeplikt når utlendingen har blitt stanset, innbragt eller pågrepet i forbindelse med innreise og har blitt eller mest sannsynlig vil bli bortvist eller utvist. Selv om slike pålegg ikke vil ivareta hensikten om å nekte den det gjelder innreise, vil det kunne være et nødvendig tiltak dersom frihetsberøvelse frem til utreise av særskilte grunner er uforholdsmessig.

9.2 Høringsinstansenes syn

Innlandet politidistrikt stiller seg positive vil den foreslåtte bestemmelsen.

Øst politidistrikt er enig i den foreslåtte endringen om meldeplikt og bestemt oppholdssted. De bemerker imidlertid at dette grunnlaget i praksis sannsynligvis kun vil bli brukt i noen få tilfeller.

Utlendingsdirektoratet (UDI) har ikke innvendinger mot at ny § 105 første ledd bokstav g gjelder bruk av tvangsmidler der det er mest sannsynlig at utlendingen vil bli bortvist eller utvist. UDI har også noen generelle innspill som er referert i punkt 7.2.

Advokatforeningen kan ikke se at departementet har gitt noen nærmere begrunnelse for behovet for en slik bestemmelse. Det er vist til «særlige omstendigheter», uten at det er grunnlagt nærmere. Meldeplikt er et inngripende tiltak, og krever en begrunnelse.

Barneombudet kan ikke ut fra det som er beskrevet i høringsnotatet noen gang se at det vil være nødvendig å internere barn på Trandum eller ved et annet fengsel/internat, og at meldeplikt og bestemt oppholdssted vil være tilstrekkelig når det gjelder barnefamilier.

Politidirektoratet (POD) viser til følgende uttalelser fra høringsnotatet:

«Europaparlaments- og rådsforordning (EU) 2016/399 om bevegelsen av personer over grenser (grenseforordningen) gjelder som forskrift, jf. utlendingsforskriften § 4-1. Det enkelte Schengenland utfører grensekontroll på sin del av yttergrensen på vegne av de øvrige Schengenlandene. En tredjelandsborger som ikke oppfyller alle innreisevilkårene, og som ikke tilhører noen av de grupper av personer som er unntatt fra disse, skal nektes innreise på medlemsstatenes territorier, jf. artikkel 14 nr. 1. Grensevaktene har plikt til å påse at en tredjelandstatsborger som er nektet innreise, ikke reiser inn på vedkommende medlemsstats territorium, jf. artikkel 14 nr. 4.»

I lys av dette savner POD en konkret drøftelse av forslaget forhold til grenseforordningen når det gjelder meldeplikt og bestemt oppholdssted. Grenseforordningen artikkel 14 nr. 4 sier: «The border guards shall ensure that a third-country national refused entry does not enter the territory of the Member State concerned.» Da denne bestemmelsen slår fast at tredjelandsborgere som nektes innreises ikke skal slippe inni Norge, mener POD at forslaget om å ilegge meldeplikt og bestemt oppholdssted ikke synes å være i overensstemmelse med grenseforordningen.

9.3 Departementets vurdering

Staten har gjennom internasjonale forpliktelser bundet seg til en prosedyre hvor utlendinger som ikke oppfyller innreisevilkårene, og som ikke skal unntas fra disse, skal nektes adgang til et felles territorium, jf. grenseforordningen artikkel 14 nr. 1 og 4. I saker hvor det ikke er mulig å gjennomføre umiddelbar bortvisning, vil frihetsberøvelse være det eneste mulige tiltaket for å hindre at utlendingen ikke reiser inn i Norge uten tillatelse.

Departementet legger til grunn at kortvarig frihetsberøvelse av en utlending for å hindre urettmessig innreise, i de færreste tilfeller vil utgjøre et uforholdsmessig inngrep. Det må imidlertid tas

høyde for at det kan foreligge helt spesielle omstendigheter hvor pågrepelse vil være i strid med Grunnloven eller menneskerettslige forpliktelser. Det vises i den forbindelse også til departementets vurderinger i punkt 8.3.2 om pågrepelse av mindreårige, og begrunnelsen for hvorfor denne gruppen er foreslått unntatt fra den nye hjemmelen. Ved vurderingen kan det også være relevant hvilke innkvarteringsalternativer som er aktuelle, se kapittel 8.3.4.

Departementet understreker at selv om det skulle oppstå en situasjon hvor en utlending som ikke oppfyller innreisevilkårene ikke kan pågripes

fordi det vil være et uforholdsmessig inngrep, vil utlendingen likevel ikke ha rett til videre opphold i Norge. Utlendingen vil ha plikt til å forlate landet. For å sikre kontroll med at slik utreise faktisk finner sted, bør politiet derfor ha adgang til å gi pålegg om meldeplikt og bestemt oppholdssted. Det vises til lovforslaget § 105 første ledd ny bokstav g.

Departementet foreslår at den nye hjemmelen ikke skal gjelde for asylsøkere. Det vises til at det allerede er gitt en særskilt regulering om meldeplikt og bestemt oppholdssted rettet mot denne gruppen, se § 105 første ledd bokstav e og f.

10 Vedtaksmyndighet i bortvisningssaker

10.1 Forslag i høringsnotatet

I høringsnotatet ble det foreslått en presisering i utlendingsloven § 18 annet ledd om at Utlendingsdirektoratet kan beslutte å tre inn som vedtaksinstans selv om loven i utgangspunktet legger vedtakskompetansen til politiet.

10.2 Høringsinstansenes syn

Det er bare to høringsinstanser som har hatt realitetsmerknader til forslaget.

Utlendingsdirektoratet (UDI) støtter forslaget. De mener dette tydeliggjør ansvarsforholdet mellom UDI og politiet.

Politiets utlendingsenhet uttaler:

«Når det gjelder departementets forslag om en presisering i utlendingsloven § 18 annet ledd om at UDI kan beslutte å tre inn som vedtaksinstans selv om loven i utgangspunktet legger vedtakskompetansen til politiet, ønsker PU at det foretas en presisering om at politiets kompetanse ved særskilte brudd etter utlendingslovens § 17 første ledd bokstav a, b og c, videreføres.»

10.3 Departementets vurdering

Departementet fastholder forslaget om en presisering om at Utlendingsdirektoratet (UDI) kan beslutte å tre inn som vedtaksmyndighet i saker om bortvisning selv om utlendingsloven i utgangspunktet legger vedtakskompetansen til politiet. At UDI kan tre inn som vedtaksmyndighet er noe som praktiseres allerede i dag i kraft av at UDI er overordnet klageinstans med alminnelig instruksjonsadgang også i enkeltsaker.

Det er særlig i tilfeller hvor politiet uansett må oversende saken til UDI for vurdering av nødvisum eller for vurdering av utvisning, at det er praktisk at UDI treffer vedtak om bortvisning dersom det ikke er grunnlag for nødvisum eller utvisning.

Bestemmelsen medfører ingen endring i politiets kompetanse, utover at det nå tydeliggjøres at UDI kan velge å overta behandlingen av saken. Dersom UDI treffer vedtak om bortvisning, kan vedtaket påklages til Utlendingsnemnda.

Bestemmelsen vil gjelde i ordinære saker. Vedtaksmyndighet i saker som berører grunnleggende nasjonale interesser eller utenrikspolitiske hensyn reguleres av § 127.

11 Økonomiske og administrative konsekvenser

Forslagene vil innebære et tydeligere hjemmelsgrunnlag for kortvarig tilbakeholdelse og innbringelse av utlendinger, samt forenklede vilkår for pågripelse i enkelte saker.

Endringene antas imidlertid ikke å føre til at vesentlig flere eller færre personer blir innbragt, pågrepet og internert. Det legges til grunn at forslaget til regelendringer ikke vil ha vesentlige administrative eller økonomiske konsekvenser.

12 Merknader til de enkelte bestemmelsene i lovforslaget

Til § 18

Annet ledd ny bokstav d presiserer at Utlendingsdirektoratet kan beslutte å avgjøre saker som ellers kan avgjøres av politiet. Det vises til punkt 10.3 i de alminnelige motiver.

Til § 21 a

Paragrafen er ny og i stor grad skåret over samme lest som innbringelse etter politiloven § 8. Den er ment som en spesialregulering i utlendingssaker, og kommer i tillegg til politiloven. Det vises til punkt 7.3 i de alminnelige motiver.

Det fremgår av *første ledd* at inngrepene kan foretas overfor en utlending, dvs. enhver som ikke er norsk statsborger, jf. § 5 første ledd. Dette omfatter også utlendinger som er mindreårige.

Ordet «eller» markerer at tilbakeholdelse og innbringelse er forskjellige tvangsmidler som i utgangspunktet kan anvendes hver for seg. De vil likevel ofte benyttes i sammenheng. For eksempel kan en utlending holdes tilbake under en alminnelig utlendingskontroll mens politiet undersøker oppgitte opplysninger for å bringe identiteten og lovligheten av utlendingens opphold i riket på det rene, og deretter innbringes til tjenestelokalet hvis det er nødvendig for å foreta ytterligere undersøkelser. Det kan imidlertid også tenkes situasjoner hvor en utlending kan innbringes med det samme, for eksempel dersom utlendingen ikke kan fremvise gyldig reisedokument i en inn- eller utreisekontroll.

Første ledd *bokstav a* gir hjemmel for tilbakeholdelse og innbringelse i forbindelse med alminnelig utlendingskontroll. Formålet vil være å avklare utlendingens identitet og lovligheten av oppholdet. Det vises til punkt 7.3.3 i de alminnelige motiver.

Første ledd *bokstav b* gir hjemmel for tilbakeholdelse og innbringelse i forbindelse med inn- og utreisekontroll. Formålet vil være å avklare om utlendingen oppfyller vilkårene for innreise og om det foreligger grunnlag for bortvisning eller utvisning. Det vises til punkt 7.3.2 i de alminnelige motiver.

Annet ledd første punktum svarer til politiloven § 8 annet ledd. Det fastsettes her en maksfrist på inntil fire timer.

Regelen i *annet punktum* innebærer at eventuell tid som utlendingen er frihetsberøvet, skal tas med i beregningen av fremmstillingsfrist og pågripelsestid etter §§ 106 a til 106 c, samt ved beregning av frist for innbringelse etter politiloven § 8. En forutsetning vil være at frihetsberøvelsen skjer i sammenheng. Dersom en utlending for eksempel blir innbragt og sluppet etter kort tid, og deretter blir innbragt eller pågrepet dagen etter, vil det løpe ny frist.

Til § 84

Endringen i § 84 første ledd bokstav d er en rettelset av en skrivefeil fra lov 27. mai 2016 nr. 14 (skatteforvaltningsloven), hvor det også ble foretatt endringer i utlendingsloven.

Til § 92

Endringene i § 92 fjerde ledd første og annet punktum innebærer at uttrykket «fengsling» endres til «internering». Ved en inkurie ble uttrykket ikke endret i forbindelse med lov 20. april 2018 nr. 9 om endringer i utlendingsloven (tvangsmidler mv.). Når det gjelder bakgrunnen for ny terminologi, vises det til Prop. 126 L (2016–2017) s. 19–21.

Til § 104

Endringen i § 104 femte ledd innebærer at tredje punktum oppheves. At det skal opplyses muntlig om formålet med besøket i tilfeller hvor det ikke foreligger en skriftlig beslutning, fremgår av § 104 fjerde ledd siste punktum. Nåværende § 104 femte ledd tredje punktum er derfor overflødig. Denne bestemmelsen viderefører tidligere lov 24. juni 1988 nr. 64 (utlendingsloven) § 37 a annet ledd annet punktum, til tross for at det ble foreslått i forarbeidene at bestemmelsen fra 1988-loven ikke skulle videreføres, se Ot.prp. nr. 75 (2006–2007) s. 447. Ved en inkurie ble bestemmelsen likevel innført i lovforslaget og senere vedtatt.

Til § 105

Endringen innebærer at det gis hjemmel til å pålegge meldeplikt og bestemt oppholdssted når utlendingen har blitt stanset i forbindelse med innreise, og har blitt eller mest sannsynlig vil bli bortvist eller utvist. Dette gjelder ikke hvis utlendingen søker beskyttelse. Det vises til punkt 9.3 i de alminnelige motiver.

Til § 106

Endringen innebærer at det gis hjemmel til vurdere pågrepelse av en utlending som stanses i forbindelse med innreise, for å avklare spørsmålet om bortvisning eller utvisning, og/eller for å gjennomføre returreise. Formuleringen «mest sannsynlig vil bli bortvist eller utvist» innebærer et krav om at det må foreligge alminnelig sannsynlighetsovervekt for at utlendingen vil bli nektet innreise og bortvist eller utvist. Det vises til punkt 8.3.1 i de alminnelige motiver.

Hvilke lokaler som kan benyttes vil ha betydning for vurderingen av om pågrepelse kan foretas og opprettholdes. Det vises til punkt 8.3.4 i de alminnelige motiver.

Bestemmelsen gjelder ikke for utlendinger som søker om beskyttelse (asyl). For denne gruppen gjelder de øvrige reglene i § 106, som både omfatter generelle regler om pågrepelse og internering, samt spesielle regler for asylsøkere (bokstav g og h).

Utlendinger som er mindreårige eller har med seg mindreårige barn som ikke fyller vilkårene for

innreise, kan heller ikke pågripes etter den nye bestemmelsen. I slike tilfeller vil det være aktuelt å vurdere meldeplikt og bestemt oppholdssted, eventuelt pågrepelse på annet grunnlag. Det vises til punkt 8.3.2 i de alminnelige motiver.

Til § 106 a

Endringen innebærer at det gis unntak for forklaringsrett når en utlending pågripes etter å ha forklart seg for politiet i forbindelse med inn- og utreisekontroll. Det vises til punkt 8.3.1 i de alminnelige motiver.

Til § 106 b

Endringen innebærer at det gis begrensninger i varigheten av pågrepelse etter § 106 første ledd ny bokstav i. Pågripelsen kan ikke overstige 24 timer, men fristen er ikke til hinder for at utlendingen deretter kan pågripes på et nytt grunnlag. Det vises til punkt 8.3.1 i de alminnelige motiver.

Til § 129

Paragrafens femte ledd viser i dag til § 90 femte ledd (regler om iverksettelse ved anførsel om vern mot retur). Opprinnelig viste bestemmelsen til reglene i dagens sjette ledd (regler om fastsettelse av utreisefrist), men ved en inkurie ble ikke dette endret ved behandlingen av Prop. 90 L (2015–2016). Henvisningen endres derfor fra femte til sjette ledd.

Justis- og beredskapsdepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under
et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om
endringer i utlendingsloven (tilbakeholdelse og
innbringelse m.m.).

Vi HARALD, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i utlendingsloven (tilbakeholdelse og innbringelse m.m.) i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om endringer i utlendingsloven (tilbakeholdelse og innbringelse m.m.)

I

I lov 15. mai 2008 nr. 35 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her gjøres følgende endringer:

§ 18 annet ledd bokstav c og ny bokstav d skal lyde:

- c) vedtaket gjelder bortvisning etter § 17 første ledd bokstav h og l, *eller*
- d) *Utlendingsdirektoratet beslutter at saken skal avgjøres av direktoratet.*

Ny § 21 a skal lyde:

§ 21 a *Tilbakeholdelse og innbringelse*

Politiet kan holde tilbake en utlending eller innbringe vedkommende til politistasjon, lensmannskontor eller annet lokale som benyttes under polititjenesten når

- a) utlendingen ikke gir opplysninger for å bringe identiteten og lovligheten av oppholdet i riket på det rene i forbindelse med en alminnelig utlendingskontroll når politiet forlanger det, eller gir opplysninger under slik kontroll som det er grunn til å tvile på riktigheten av, eller
- b) utlendingen stanses i en inn- eller utreisekontroll og det foreligger, eller undersøkes om det foreligger, grunnlag for bortvisning eller utvisning.

Ingen må holdes tilbake lenger enn nødvendig etter denne paragrafen og ikke ut over 4 timer. Tiden inngår i beregningen av frister etter §§ 106 a til 106 c og politiloven § 8.

§ 84 første ledd bokstav d skal lyde:

- d) arbeids- og *velferdsforvaltningen*,

I § 92 fjerde ledd første og annet punktum skal uttrykket «fengsling» endres til «internering».

§ 104 femte ledd tredje punktum oppheves. Nåværende fjerde punktum blir tredje punktum.

§ 105 første ledd bokstav e og f og ny bokstav g skal lyde:

- e) utlendingens søknad om beskyttelse har blitt eller mest sannsynlig vil bli nektet realitetsbehandlet i medhold av § 32 første ledd bokstav a eller d eller femte ledd,
- f) utlendingens søknad om beskyttelse antas å være åpenbart grunnløs og skal behandles i løpet av 48 timer, *eller*
- g) *utlendingen har blitt stanset i forbindelse med innreise og har blitt eller mest sannsynlig vil bli bortvist eller utvist. Dette gjelder ikke hvis utlendingen har søkt beskyttelse.*

§ 106 første ledd bokstav g og h og ny bokstav i skal lyde:

- g) utlendingens søknad om beskyttelse mest sannsynlig vil bli nektet realitetsbehandlet i medhold av § 32 første ledd bokstav a eller d eller femte ledd. Dette gjelder ikke hvis utlendingen er mindreårig eller har mindreårige barn som også har søkt *beskyttelse*,
- h) utlendingens søknad om beskyttelse antas å være åpenbart grunnløs og skal behandles i løpet av 48 timer. Dette gjelder ikke hvis utlendingen er mindreårig eller har mindreårige barn som også har søkt *beskyttelse*, *eller*
- i) *utlendingen har blitt eller mest sannsynlig vil bli nektet innreise og bortvist eller utvist. Dette gjelder ikke hvis utlendingen har søkt beskyttelse, er mindreårig eller har med seg mindreårige barn som ikke fyller vilkårene for innreise.*

§ 106 a femte ledd bokstav c skal lyde:

- c) pågripelse skjer etter at utlendingen har forklart seg *for* politiet i en alminnelig utlendingskontroll *eller i en inn- eller utreisekontroll.*

§ 106 b tredje ledd nytt sjette punktum skal lyde:

Pågripelse og internering etter § 106 første ledd bokstav i kan ikke overstige 24 timer.

II

§ 129 femte ledd annet punktum skal lyde:

Det kan settes en kortere frist enn sju dager eller unnlates å gi en utreisefrist etter § 90 *sjette* ledd, dersom utlendingen er funnet å utgjøre en trussel mot grunnleggende nasjonale interesser.

Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer.
