DET KONGELIGE
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

Rundskriv

Politidirektoratet

Nr.	Vår ref	Dato
GI-08/2026	26/4319	20.11.2026

GI-08/2026 Revidert instruks om advokaters adgang til å være til stede mv. ved fremstilling for hjemlandets myndigheter i utlendingssaker

1. Innledning

Justis- og beredskapsdepartementet viser til departementets alminnelige instruksjonsadgang, samt utlendingsloven § 76 annet ledd, som innebærer at departementet kan gi Politidirektoratet og Utlendingsdirektoratet generelle instrukser om blant annet lovtolkning, skjønnsutøving og saksbehandling i saker etter utlendingsloven.

Denne instruksen erstatter tidligere instruks GI-06/2026, som dermed oppheves. Et tidligere siste avsnitt i punkt 7 om advokaters rådgivning til egen klient er tatt ut og det er foretatt enkelte endringer og omformuleringer i punkt 9, instrukspunkt 7.

2. Bakgrunn

I mange saker hvor en utlending pålegges utreiseplikt, mangler vedkommende nødvendige reisedokumenter for reise til hjemlandet. Hvis utlendingen i tillegg nekter å samarbeide om å klarlegge egen identitet, kan det hefte usikkerhet ved om utlendingen vil bli akseptert for innreise til det landet norske myndigheter mener at vedkommende er borger av, og skal returnere til.

I denne typen tilfeller må det fremskaffes en form for reisedokument fra hjemlandets myndigheter, og utlendingsloven § 90 e tredje ledd fastsetter at utlendinger som ikke har gyldig reisedokument, har plikt til å skaffe dette.

Postboks 8005 Dep, 0030 Oslo
Telefon 22 24 90 90

Noen ganger sørger utlendingen for dette selv, eventuelt med større eller mindre grad av tilrettelegging fra norske myndigheter. Andre ganger må norsk politi selv kontakte hjemlandets myndigheter (normalt en utenriksstasjon), og få nødvendige reise- eller ID-dokumenter tilsendt.

I tillegg kommer de tilfellene som er hovedtemaet for denne instruksen, nemlig de tilfellene hvor politiet ikke bare må kontakte myndighetene i utlendingens hjemland, men også må fremstille utlendingen (enten fysisk eller i videokonferanse) for de aktuelle myndighetene for klarlegging av statsborgerskapet og identiteten, og for vurdering og avgjørelse om dokumentutstedelse. Slik fremstilling kan foregå på flere måter:

- Fysisk fremstilling for hjemlandets myndigheter ved hjemlandets utenriksstasjon i Norge
- Fysisk fremstilling for hjemlandets myndigheter ved en utenriksstasjon i et tredjeland, normalt et annet Schengen-land
- Fremstilling i videokonferanse for myndigheter som sitter i hjemlandet eller ved en utenriksstasjon i Norge eller i et tredjeland
- Fremstilling fysisk eller i videokonferanse i Norge for en delegasjon fra hjemlandets myndigheter som er på besøk i Norge.
- Fremstilling for hjemlandets myndigheter på grensen (innreisekontrollen) til dette landet.

Det foreligger ingen digital statistikk for hvor mange ganger prosessene skjer på den ene eller den andre måten. Usikre manuelle tellinger tilsier at ca. halvparten av sakene løses gjennom fremskaffelse av reisedokument *uten fremstilling* for hjemlandets myndigheter, og ca. halvparten løses *ved fremstilling* (fysisk eller per videokonferanse) for hjemlandets myndigheter.

Det understrekes samtidig at det å fremstille en utlending med returplikt for hjemlandets myndigheter, ikke er noe som er spesielt for Norge, men gjøres også av andre europeiske stater. I den nye returforordningen som nå er vedtatt i EU, har det også vært et særskilt poeng å tydeliggjøre at utlendingen selv har en plikt til å medvirke til gjennomføringen av slike fremstillinger.

I Norge har det i de senere årene blitt rettet særskilt oppmerksomhet mot fremstilling for utenlandske delegasjoner som har vært på besøk i Norge, blant annet for å gjennomføre verifiseringer. Det som ikke alltid har kommet like tydelig fram, er at disse delegasjonene da har vært på rundreiser i Europa hvor de har besøkt flere andre europeiske stater i samme ærend. Ofte organiseres denne typen rundreiser i samarbeid med EUs byrå med ansvar for å koordinere og styrke kontrollen ved unionens ytre grenser (Frontex).

Det er viktig å understreke at praksis med fremstilling for hjemlandets myndigheter – på de måtene som er nevnt over – er helt grunnleggende for en effektiv returpraksis, både for Norge og for andre europeiske stater. Norge har derfor ikke bare en sterk interesse i egen gjennomføring av fremstillinger, men vi har også en sterk interesse i at andre stater utnytter dette som et nødvendig tiltak for å oppnå retur av utlendinger som oppholder seg ulovlig i Schengen-området.

3. Er det i dag tilstrekkelig hjemmel for å fremstille en utlending med tvang for hjemlandets myndigheter?

Før det gås inn på tvangsmiddelbestemmelsene, er det et naturlig å se på de nærmere reglene om utlendingens medvirkningsplikt.

Det følger i dag av utlendingsloven § 83 at en utlending har plikt til å medvirke til å avklare sin identitet i den grad utlendingsmyndighetene krever det, og utlendingsloven § 90 e tredje ledd fastsetter som sagt at utlendingen som utgangspunkt har en plikt til å fremskaffe gyldig reisedokument. Lovens § 83 gir hjemmel til å fastsette nærmere regler i forskrift om hva utlendingen kan pålegges å gjøre for å oppfylle medvirkningsplikten. I utlendingsforskriften § 17-7 første ledd bokstav b er det presisert at en utlending som ikke har nødvendig identitetsdokument, kan pålegges å innhente det. Det er videre fastsatt uttrykkelig i bestemmelsen at utlendingen kan «pålegges å medvirke til at slikt dokument innhentes eller utstedes, herunder ved å la seg fremstille for aktuelle lands utenriksstasjon og gi de opplysninger som er nødvendig for å få utstedt reisedokument».

I de tilfellene hvor det anses nødvendig og forholdsmessig å bruke tvangsmidler, jf. utlendingsloven § 99, fastsetter utlendingsloven § 106 første ledd bokstav f at en utlending kan pågripes og interneres når «utlendingen ikke gjør det som er nødvendig for å oppfylle plikten til å skaffes seg gyldig reisedokument, og når formålet er å fremstille utlendingen for det aktuelle lands utenriksstasjon for å få utstedt reisedokument». Spørsmålet om internering i de tilfellene hvor det er nødvendig å holde på utlendingen så lenge at det er behov for en interneringsbeslutning, avgjøres av domstolene.

Ut fra det samlede bildet må det kunne fastslås at utlendingsloven § 106 gir klar hjemmel for tvangsmessig fremstilling for hjemlandets myndigheter, uavhengig av om dette skjer gjennom videokonferanse, eller gjennom fysisk fremstilling for en utenriksstasjon eller en delegasjon.

Departementet har merket seg at blant annet Tilsynsrådet for tvangsreturer og utlendingsinternatet har tatt opp spørsmål knyttet til regelverket for fremstillingen i forbindelse med de forslagene til regulering som gjelder forholdene på utlendingsinternatet, og som ble sendt på høring 20. mars 2026 - Høring – forslag til endringer i utlendingsloven mv. - overføring av driftsansvar for utlendingsinternatet fra politiet til kriminalomsorgen - regjeringen.no.

En eventuell utfyllende regulering av fremstillingssituasjonen bør etter departementets vurdering ikke knyttes til reglene om forholdene på utlendingsinternatet, som fra 2027 skal underlegges kriminalomsorgens ansvarsområde. Reguleringen hører i stedet til hjemlene for politiets bruk av tvangsmidler i utlendingsloven.

Departementet arbeider nå med flere spørsmål knyttet til en tydeligere regulering av fremstillingssituasjonen, og det er naturlig at det da også ses nærmere på om det bør fremgå tydeligere hvilken maktbruk mv. politiet kan gjøre bruk av i forbindelse med fremstillinger.

4. Kan tvungen fremstilling for hjemlandets myndigheter komme i strid med asylrettslige prinsipper?

Et sentralt utgangspunkt i asylretten er at den den som risikerer forfølgelse fra hjemlandets myndigheter, skal kunne få vurdert behovet for internasjonal beskyttelse når vedkommende har kommet til en tilfluktsstat.

Derfor er det også fastsatt uttrykkelig i utlendingsloven § 83 annet ledd tredje punktum at en utlending ikke kan pålegges å medvirke til å avklare sin identitet «på en måte som kommer i konflikt med et behov for beskyttelse».

I praksis ivaretas dette på en trygg måte blant annet ved at det aldri blir fremstilt *asylsøkere* for hjemlandets myndigheter. De som blir pålagt å la seg fremstille for hjemlandets myndigheter, har fått beskyttelsesbehovet vurdert, og det er fastslått at et slikt behov ikke foreligger. Det er derfor tale om personer som skal returnere, og hvor retur til hjemlandet og hjemlandets myndigheters kontroll, har blitt lagt til grunn å være trygt, etter at det er gjennomført en slik saksbehandlingsprosess som norsk lov og menneskerettighetene krever.

Dersom det i slike situasjoner ikke skulle være adgang til å ta nødvendig kontakt med hjemlandets myndigheter eller å gjennomføre tvungen fremstilling på egnet måte, ville det innebære en alvorlig svekkelse av mulighetene for en gjennomføring av ufrivillige returer, både for Norge og for alle andre mottakerstater. Det ville undergrave asylsystemet, og ville ikke tjene hensikten om å kunne tilby internasjonal beskyttelse til dem som reelt har behov for det.

Gjeldende Schengen-regelverk har ingen særskilte bestemmelser om fremstillingsspørsmålet. I den nye returforordningen som nå er vedtatt i EU, er det lagt opp til en tydelig regulering av plikten til å la seg fremstille for hjemlandets myndigheter, enten fysisk eller gjennom videokonferanse, med det formål å fastslå riktig identitet, og sørge for utstedelse av reisedokument.

Departementet viser for øvrig til utlendingsloven § 90c som gjelder dersom en utlending påberoper seg nye forhold som kan gi grunnlag for beskyttelse på tidspunktet for iverksetting av vedtaket, og det ikke fremgår at det allerede er tatt standpunkt til disse forholdene. I slike tilfeller skal politiet forelegge spørsmålet om utsatt iverksetting for vedtaksmyndigheten.

5. Bør politiet være til stede hvis det skjer tvungen fremstilling?

Det er i dag ikke regulert i utlendingsregelverket om politiet skal være til stede i rommet under selve møtet mellom utlendingen selv og hjemlandets myndigheter, verken når dette skjer fysisk ved en utenriksstasjon eller utlendingsinternatet, eller når det skjer ved videokonferanse.

Det er viktig å være oppmerksom på at det i mange av de statene som det kommer asylsøkere fra, er et press på myndighetene om at de ikke skal medvirke til at egne borgere blir tvangsreturnert fra Europa. For borgere av disse hjemstatene representerer opphold i Europa mulighet til en bedre økonomisk fremtid som også bidrar til familien hjemme. Dette gjør at myndighetene i hjemstatene kan oppleve politiske utfordringer ved å åpent samarbeide med europeisk land om tvangsretur.

For hjemstatene til de utlendingene som skal returneres, herunder også vestlige hjemstater som blir bedt om å utstede dokumenter til egne borgere som for eksempel har blitt utvist fra Norge eller andre stater på grunn av kriminalitet mv., kan det i noen tilfeller være at de betrakter møtet med den aktuelle utlendingen som et tilfelle av konsulær bistand, og at de ikke ønsker tilstedeværelse av en fremmed stats politimyndighet i møtet. Det kan heller ikke utelukkes at norske myndigheter i tilsvarende situasjoner vil kunne ønske å samtale med en norsk borger uten tilstedeværelse av politiet fra utvisningsstaten, selv om møtet gjennomføres som en tvangsmessig fremstilling.

Departementet har behov for å vurdere nærmere hvordan spørsmålet om politiets tilstedeværelse i samtalene bør reguleres. Inntil videre er situasjonen at det ikke er noen tydelig regulering av dette. Departementet mener det bør legges til grunn at politiet som hovedregel bør søke å være til stede i samtalen mellom utlendingen og hjemlandets myndigheter, og det antas at det i så fall normalt vil være praktisk behov for å benytte tolk (med mindre politiet selv behersker språket som benyttes). Hvorvidt politiet skal være fysisk til stede i det samme rommet som samtalen foregår, eller kunne følge denne på annen måte, må vurderes av politiet ut fra den konkrete situasjonen.

6. Skal utlendingen ha rett til å møte med advokat eller annen fullmektig?

Forvaltningsloven § 12 fastsetter et generelt prinsipp om at en part har rett til å la seg bistå av advokat eller annen fullmektig (heretter bare advokat) på alle trinn av saksbehandlingen. (Det bemerkes for ordens skyld at retten til å la seg bistå av advokat ikke i seg selv innebærer noen rett til fritt rettsråd. Spørsmålet om fritt rettsråd reguleres av rettshjelpsloven mv., se punkt 7 nedenfor).

Utlendingsloven § 99 tredje ledd fastsetter at forvaltningsloven ikke gjelder for bruk av tvangsmidler i medhold av utlendingsloven, med mindre annet er særskilt fastsatt eller følger av forskrift til loven.

Det er ingen uttrykkelig regulering av situasjonen, spesielt knyttet til fremstillinger i utlendingssaker.

Departementet ser at det kan være god grunn til slik særskilt regulering, og arbeider derfor med forslag til dette. I denne prosessen har det også blitt tydelig at det er flere særskilte, og motstående hensyn som gjør seg gjeldende.

I utgangspunktet kan det virke nærliggende å fastholde forvaltningslovens hovedprinsipp om rett til å la seg bistå av advokat også i de aktuelle sammenhengene. På den annen side viser utlendingsloven § 99 tredje ledd at man allerede har ment at det i forbindelse med tvangsmiddelbruk kan være grunn til unntak.

På den ene side vil noen mene at rettssikkerhets- og tillitshensyn taler for at utlendingen skal kunne ha advokat og fullmektig til stede i forbindelse med fremstilling for hjemlandets myndigheter for å kunne gjennomføre retur. På den annen side er realiteten at spørsmålet om behov for beskyttelse overfor hjemlandets myndigheter, allerede er vurdert og avsluttet etter en prosess hvor utlendingen har hatt tilgang på fritt rettsråd. Det er ofte praktiske tilfeldigheter som avgjør om det er behov for fremstilling eller ikke før utlendingen følges av norsk politi til hjemlandets

grensekontroll. Og det er nærliggende å anse at manglende samarbeid fra utlendingen om å klarlegge statsborgerskap og identitet, og sørge for utstedelse av nødvendige reisedokumenter, som utgangspunkt ikke bør utløse en rett til fortsatt tilbud om fritt rettsråd. Den prosessen som skal foregå er som det følger ovenfor, kun at utlendingen skal få bekreftet statsborgerskapet og identiteten, og få utstedt reisedokument fra en stat som norske myndigheter gjennom en fastlagt, anerkjent og rettskraftig prosess, har fastslått at det er trygt for vedkommende å returnere til.

Det er i utgangspunktet ingen bindinger for hvordan spørsmålet om adgang til å møte med advokat må løses, verken i flyktningkonvensjonen, EMK eller Schengen-regelverket. I utgangspunktet vil det derfor kunne inngå som et viktig moment i vurderingen av hvordan reglene bør være, at det kan være helt avgjørende for samarbeidet mellom utlendingens hjemstat og staten som vil returnere utlendingen, at prosessen kan gjennomføres på en måte som hjemstaten aksepterer. Som påpekt ovenfor er en effektiv returpraksis ikke bare viktig for den enkelte stat, men for hele Schengen-samarbeidet.

Som det følger av instrukspunktene nedenfor, anbefales det at det inntil videre legges til grunn at utlendingen som hovedregel skal kunne ha med advokat ved tvangsmessige fremstillinger for hjemlandets myndigheter før gjennomføring av returreisen.

Advokaten bør som det klare utgangspunkt også gis mulighet til å være til stede i det samme rommet som utlendingen selv. Det bør også legges til rette for bruk av tolk, dersom det er behov for dette. Dersom det aktuelle landets myndigheter ber om at det ikke er tolk eller advokat til stede i rommet under samtalen eller andre særskilte hensyn tilsier det, bør det vurderes om det kan tilrettelegges for at tolken og advokaten kan sitte i et tilstøtende rom eller overvære møtet på skjerm dersom dette er helt nødvendig for en gjennomføring av fremstillingsmøtet.

7. Hva skal advokatens rolle i møtet være

Det følger av det som fremgår ovenfor at det vanlige vil være at det ved fremstillingen skal innhentes stadfestelse for utlendingens statsborgerskap og identitet, i den hensikt å få utstedt reisedokumenter. I en slik situasjon vil ikke en advokat eller fullmektig i utgangspunktet ha noen naturlig rolle.

Fra et tillitsperspektiv kan det likevel være av verdi at advokaten kan iaktta at det ikke fremkommer noe i møtet som kan gi grunnlag for en ny vurdering av beskyttelsesbehovet.

I de tilfellene hvor utlendingen til tross for avslagsvedtaket fastholder frykt for forfølgelse fra hjemlandets myndigheter eller for eksempel anfører tilhørighet til en annen stat enn den staten norske myndigheter mener vedkommende er borger av, kan det på samme måte ha en tillitsmessig verdi med en mest mulig transparent prosess.

Ikke noe av det som her er pekt på, kan imidlertid gi behov for at advokaten skal ha noe annet enn en rent observerende rolle under fremstillingen, eventuelt med mulighet for å konferere med egen klient. Advokaten eller annen fullmektig bør imidlertid som utgangspunkt ikke kunne ta aktiv del i samtalen med de møtende myndighetene.

8. Har utlendingen rett til å få dekket utgiftene til advokat gjennom ordningen om fritt rettsråd?

Reglene om fritt rettsråd i utlendingssaker er fastsatt i utlendingsloven § 92. Det følger av § 92 andre ledd at en utlending som søker asyl eller som ellers påberoper seg et vern mot utsendelse, har rett til fritt rettsråd uten behovsprøving ved negativt vedtak fattet av Utlendingsdirektoratet. Omfanget av rettshjelpen og godtgjøringen til advokaten for å yte fritt rettsråd, er regulert i stykkprisforskriften § 5 andre ledd nr. 1.

I de tilfellene hvor det blir tale om fremstilling for hjemlandets myndigheter, vil det foreligge et endelig vedtak i asylsaken, og retten til fritt rettsråd i forbindelse med asylsaken er allerede oppbrukt.

Hvis det blir behov for å pågripe en utlending for å fremstille vedkommende for hjemlandets myndigheter, skal vedkommende etter § 92 fjerde ledd få oppnevnt prosessfullmektig straks det er klart at vedkommende ikke vil bli løslatt, uttransportert eller fremstilt for internering etter § 106 innen utløpet av den andre dagen etter pågripelsen. Retten skal også oppnevne en prosessfullmektig hvis den før dette prøver spørsmålet om internering etter § 106. Etter rettshjelploven § 16 (vilkår for fri sakførsel) første ledd nr. 4, innvilges fri sakførsel uten behovsprøving i disse sakene.

Når det gjelder internering i utlendingssak, fastsetter stykkprisforskriften § 6 første ledd nr. 1 at bistand i sakførselssaker betales med den stykkpris som er fastsatt i § 9 for forsvarer ved fengslingsoppdrag. Etter § 9 første ledd skal det da betales 5 ganger den offentlige salærsats for bistand i saker med rettsmøte med varighet inntil 1 time. For rettsmøte av lengre varighet betales 0,5 ganger salærsatsen for hver overskytende halvtime. Satsene ved forlengelse av interneringsperiode og for inngivelse av ankeerklæring mv., følger av henholdsvis annet og tredje ledd.

Det gjelder ingen særskilte regler om fritt rettsråd i forbindelse med fremstilling for hjemlandets myndigheter etter utlendingsloven § 106 første ledd bokstav f.

En søknad om fritt rettsråd til fremstilling for hjemlandets myndigheter må derfor eventuelt fremsettes i medhold av den skjønnsmessige bestemmelsen i rettshjelpsloven § 11 fjerde ledd som fastsetter at det i andre saker enn der hvor det er fastsatt en rett til fritt rettsråd, unntaksvis kan innvilges rett fritt rettsråd dersom det økonomiske vilkåret er oppfylt «og saken objektivt sett berører søker i særlig sterk grad».

Når departementet skal se nærmere på om det skal lages en særregel om rett til advokat ved fremstillinger eller ikke, vil det være naturlig at man også vurderer i hvilken grad det eventuelt også bør gis en rett til fritt rettsråd.

Inntil slike regler eventuelt er kommet på plass, er imidlertid situasjonen at det ikke gjelder noen særregel om fritt rettsråd, og ut fra de hensyn som er gjennomgått tidligere i notatet, anses det heller ikke å være grunnlag for noen instruks om generell bruk av unntaksregelen i rettshjelploven § 11 fjerde ledd i disse tilfellene.

9. Instruks om praksis inntil ny regulering foreligger

1. Inntil forslag til ny regulering har vært på høring og eventuelt har ført til regelendringer, skal de prinsippene som fastslås i punktene nedenfor, legges til grunn for praksis.

2. Ved tvangsmessige fremstillinger for hjemlandets myndigheter før gjennomføring av returreisen, bør norsk politi som hovedregel være til stede i samtalen mellom utlendingen og hjemlandets myndigheter. Hvorvidt politiet skal være fysisk til stede i det samme rommet som samtalen foregår, eller kunne følge denne på annen måte, vurderes av politiet ut fra den konkrete situasjonen.

3. Ved tvangsmessige fremstillinger for hjemlandets myndigheter før gjennomføring av returreisen, skal politiet – med mindre helt særskilte forhold gir grunnlag for unntak – sørge for at det gis mulighet for den som ønsker det til å ha advokat eller annen fullmektig (heretter, bare «advokat») til stede under fremstillingsmøtet (eventuelt på skjerm). Advokaten skal som utgangspunkt ikke være del av samtalen med hjemlandets myndigheter.

4. Ved fremstilling som må skje på kort varsel og hvor praktiske hensyn gjør det nødvendig, kan politiet organisere en tilpasset løsning for fremstillingsmøtet, som kan innebære at utlendingen i disse tilfellene ikke selv kan velge hvilken advokat eller fullmektig som skal bistå i forbindelse med fremstillingen.

5. Det er ingen særregler om fri rettshjelp knyttet til fremstilling for hjemlandets myndigheter, og som utgangspunktet må utlendingen derfor selv dekke kostnader til advokat i forbindelse med fremstillingen. En eventuell søknad om fri rettshjelp fra advokaten, må begrunnes særskilt og vurderes av statsforvalterne etter de alminnelige skjønnsbestemmelsene i rettshjelpsloven.

6. Dersom det er behov for tolk for at en advokat som er gitt rett til å møte skal kunne følge samtalen, skal det gis tilbud om dette. Dersom det på grunn av krav fra hjemstatens myndigheter eller andre særskilte grunner er nødvendig, kan tolken og advokaten henvises til å sitte i et tilstøtende rom eller å følge møtet på skjerm.

7. Advokaten bør i forbindelse med møtet gjøres oppmerksom på at utlendingen i utgangspunktet har plikt til å fremskaffe gyldig reisedokument etter utlendingsloven § 90 e tredje ledd og medvirkningsplikt etter utlendingsloven § 83 og utlendingsforskriften § 17-7 første ledd bokstav b, så langt dette ikke kommer i konflikt med et behov for beskyttelse..

Med hilsen

Sissel Leganger
avdelingsdirektør

Kenneth Adale Baklund
Spesialrådgiver

Kopi
Utlendingsnemnda
Utlendingsdirektoratet