DET KONGELIGE
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

Prop. 29 L

(2026–2027)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i utlendingsloven (utvidet adgang til frihetsberøvelse mv. i saker som berører grunnleggende nasjonale interesser)

Innhold

1 Proposisjonens hovedinnhold 5

2 Bakgrunnen for lovforslaget 6
2.1 Behovet for endringer i sikkerhetssakene 6
2.2 Høringen 6

3 Konstitusjonelle og internasjonale forpliktelser 8
3.1 Grunnloven 8
3.2 Den europeiske menneskerettskonvensjon 8
3.3 EUs returdirektiv, Pakten for migrasjon og asyl og EUs mottaksdirektiv 10
3.4 Andre internasjonale konvensjoner 11

4 Kort omtale av historikken 13

5 Gjeldende rett 14
5.1 Utlendingslovens generelle bestemmelser om tvangsmidler ... 14
5.2 Tvangsmidler i saker som berører grunnleggende nasjonale interesser 14
5.2.1 Begrepet grunnleggende nasjonale interesser 14
5.2.2 Situasjonen etter lovendringen i 2014 16

6 Forslagene i høringsnotatet 18

7 Høringsinstansenes syn 19

8 Departementets vurdering 21
8.1 Pågripelse og internering 21
8.2 Beslag, meldeplikt og bestemt oppholdssted 23

9 Økonomiske og administrative konsekvenser 25

10 Merknader til de enkelte bestemmelsene i lovforslaget ... 26

Forslag til lov om endringer i utlendingsloven (utvidet adgang til frihetsberøvelse mv. i saker som berører grunnleggende nasjonale interesser) 28

DET KONGELIGE
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

Prop. 29 L

(2026–2027)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i utlendingsloven (utvidet adgang til frihetsberøvelse mv. i saker som berører grunnleggende nasjonale interesser)

Tilråding fra Justis- og beredskapsdepartementet 20. november 2026, godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Støre)

1 Proposisjonens hovedinnhold

Justis- og beredskapsdepartementet foreslår i denne proposisjonen endringer i lov 15. mai 2008 nr. 35 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven).

Departementet foreslår å gjøre endringer i utlendingsloven § 130, som regulerer adgangen til bruk av tvangsmidler mv. i saker som berører grunnleggende nasjonale interesser, gjerne omtalt som sikkerhetssaker, se utlendingsloven kapittel 14. Dette er saker hvor utlendingsforvaltningen og departementet på visse vilkår blant annet kan tilbakekalle en oppholdstillatelse og utvise en utlending av sikkerhetshensyn. Det foreslås å åpne for en adgang til bruk av tvangsmidler under behandlingen av en sak som berører grunnleggende nasjonale interesser. I dag må det som hovedregel være fastslått i et vedtak at utlendingen utgjør en trussel før tvangsmidler kan benyttes.

Forslaget innebærer at en utlending kan pågripes og interneres når det foreligger konkrete holdepunkter for å anta at utlendingen utgjør en trussel mot grunnleggende nasjonale interesser. Pågripelsen besluttes av politimesteren eller den politimesteren gir fullmakt, men vurderingen må bygge på informasjon fra Politiets sikkerhetstjeneste (PST). Tilsvarende foreslås for adgangen til bruk av beslag, meldeplikt eller pålegg om bestemt oppholdssted.

Som følge av forslagene til endringer er det også foreslått en tilpasning i § 106 d første ledd bokstav j, slik at teksten samsvarer med ny ordlyd i § 130.

2 Bakgrunnen for lovforslaget

2.1 Behovet for endringer i sikkerhetssakene

Det er i dag en snevrere adgang til bruk av tvangsmidler i saker som berører grunnleggende nasjonale interesser, enn i andre saker etter utlendingsloven. For pågripelse og internering etter kapittel 14 kreves det i dag at det foreligger vedtak i saken. Lovens kapittel 12 har derimot bestemmelser om bruk av tvangsmidler både før og etter vedtak om bortvisning, utvisning, avslag på oppholdstillatelse eller tilbakekall av tillatelse. I forbindelse med at kapittel 12 ble endret i 2018, fremholdt departementet at det var viktig å tydeliggjøre at tvangsmidler kan benyttes også under behandlingen av en sak som kan føre til vedtak som pålegger en utreiseplikt. Det ble uttrykkelig nevnt i forarbeidene at bruk av tvangsmidler under behandlingen av en sak skulle presiseres i hver enkelt bestemmelse, selv om den generelle tvangsmiddelbestemmelsen i § 99 allerede regulerte dette.

Lovens kapittel 14 om saker som berører grunnleggende nasjonale interesser eller utenrikspolitiske hensyn trådte i kraft 1. januar 2014. Det ble da ikke inntatt en tilsvarende presisering i bestemmelsen om tvangsmidler i sikkerhetssaker i § 130 og heller ikke ved revisjonen av kapittel 12 i 2018.

Det er i dag mulig å pågripe og internere en utlending som vurderes å være en trussel mot grunnleggende nasjonale interesser, begrunnet i unndragelsesfare. Dette gjøres med hjemmel i § 106 første ledd bokstav b i kapittel 12, og kan besluttes før det er fattet vedtak i saken om grunnleggende nasjonale interesser. Det kan også besluttes pågripelse og internering blant annet med sikte på identitetsavklaring, med krav om at det treffes tiltak for å avklare identitet. Det er likevel et behov for at det i kapittel 14 åpnes for en adgang til å pågripe og internere under behandlingen av sikkerhetssaken, noe også PST har påpekt. Det kan være tilfeller hvor det ikke kan konstateres unndragelsesfare og det heller ikke er noe annet grunnlag for pågripelse. Det vil da ikke være hjemmel for pågripelse eller internering etter dagens regler, til tross for at det vurderes å foreligge en trussel mot grunnleggende nasjonale interesser.

Departementet mener det er uheldig at adgangen til bruk av tvangsmidler er snevrere i sikkerhetssakene, enn den er i øvrige utlendingssaker. Det er et sikkerhetsmessig behov for å kunne benytte tvangsmidler også under behandlingen av en sak som berører grunnleggende nasjonale interesser.

2.2 Høringen

Justis- og beredskapsdepartementet sendte 19. juni 2023 på høring forslag til endring i utlendingsloven – *utvidet adgang til frihetsberøvelse mv. i saker som berører grunnleggende nasjonale interesser*. Høringsfristen var 19. september 2023. Høringsnotatet ble sendt til følgende instanser:

Departementene

Arbeids- og velferdsdirektoratet (Nav)
Barneombudet
Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir)
Datatilsynet
Domstoladministrasjonen
Helsedirektoratet
Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi)
Kriminalomsorgsdirektoratet (KDI)
Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO)
Nasjonalt ID-senter
Norad
Politidirektoratet (POD)
Politiets Sikkerhetstjeneste (PST)
Regjeringsadvokaten
Riksadvokaten
Språkrådet
Statens sivilrettsforvaltning
Statsforvalterne
Utlendingsdirektoratet (UDI)
Utlendingsnemnda (UNE)

Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM)

Sivilombudet

Advokatforeningen
Akademikerne
Amnesty International Norge
Antirasistisk Senter
Arbeidsgiverforeningen Spekter
Bispedømmene (11 stykker)
Den norske dommerforening
Den norske kirke – Kirkerådet
DROF – Driftsoperatørforum
Fagforbundet
Faglig forum for kommunalt flyktningarbeid
Flyktninghjelpen
For Fangers Pårørende
Helsingforskomiteen
Hovedorganisasjonen Virke
Human Rights Service (HRS)
Islamsk Råd
Juridisk Rådgivning for Kvinner (JURK)
Juristforbundet
Juss-Buss
Jussformidlingen
Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiver-organisasjon (KS)
Kontoret for fri rettshjelp
Kristent Interkulturelt Arbeid (KIA)
KUN Senter for kunnskap og likestilling
Landsorganisasjonen i Norge (LO)
Landsrådet for Norges barne- og ungdoms-organisasjoner (LNU)
Mennesker i Limbo
MiRA Ressurssenter for innvandrer- og flyktning-kvinner
Norges politilederlag
Norsk Folkehjelp
Norsk Innvandrerforum
Norsk organisasjon for asylsøkere (NOAS)
Norsk Tjenestemannslag (NTL)
Næringslivets hovedorganisasjon (NHO)
Organisasjonen mot offentlig diskriminering (OMOD)
Personvernkommisjonen
Politiets Fellesforbund
Politijuristene
PRESS – Redd Barna Ungdom
Redd Barna
Rettferdighet i asylpolitikken (RIA)
Rettspolitisk forening
Røde Kors
Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn
Selvhjelp for innvandrere og flyktninger (SEIF)
Seniorsaken
Stiftelsen barnas rettigheter
UNHCR Stockholm
Unio – Hovedorganisasjonen for universitets- og høyskoleutdannede
Vergeforeningen Følgesvennen
Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund (YS)

Følgende instanser hadde merknader:

Domstolsadministrasjonen
Kriminalomsorgsdirektoratet
Politidirektoratet (POD)
Utlendingsdirektoratet (UDI)

Advokatforeningen
MiRA Ressurssenter for innvandrer- og flyktning-kvinner
Dommerforeningens menneskerettighetsutvalg

Følgende instanser svarte uten å avgi merknader:

Forsvarsdepartementet
Kommunal- og distriksdepartementet
Nærings- og fiskeridepartementet
Samferdselsdepartementet

Språkrådet
UNHCR

Enkelte privatpersoner har også gitt høringssvar. Hovedsynspunktene i høringsuttalene gjengis i proposisjonen. Alle høringsuttalelsene er i sin helhet tilgjengelige på regjeringens nettsider.

3 Konstitusjonelle og internasjonale forpliktelser

3.1 Grunnloven

Grunnloven § 94 gir vern mot vilkårlig fengsling og annen frihetsberøvelse ved å oppstille grunnleggende krav til slike inngrep. Etter første ledd må frihetsberøvelse ha hjemmel i lov, være nødvendig og ikke innebære et uforholdsmessig inngrep. Andre ledd oppstiller retten til domstolskontroll. Bestemmelsen ble tatt inn i Grunnloven på grunnlag av Menneskerettsutvalgets rapport, som utgjør de sentrale forarbeidene til bestemmelsen. Det fremgår der at grunnlovfestingen av retten til domstolskontroll ikke var ment å medføre realitetsendringer, utover å løfte rettigheten inn i Grunnloven, jf. Dokument 16 (2011–2012) s. 117.

Grunnloven § 94 må blant annet tolkes i lys av Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) artikkel 5, FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) artikkel 9 og andre menneskerettslige forpliktelser, jf. nedenfor. Høyesterett har uttalt at bestemmelsen «skal tolkes i lys av de folkerettslige forbildene, men likevel slik at fremtidig praksis fra de internasjonale håndhevingsorganene ikke har samme prejudikatsvirkning ved grunnlovstolkningen som ved tolkningen av de parallelle konvensjonsbestemmelsene: Det er etter vår forfatning Høyesterett – ikke de internasjonale håndhevingsorganene – som har ansvaret for å tolke, avklare og utvikle Grunnlovens menneskerettsbestemmelser», jf. Rt. 2015 s. 93.

Nødvendighetskravet og kravet om at frihetsberøvelse ikke må være uforholdsmessig følger også av utlendingsloven § 99, som gir generelle bestemmelser om bruk av tvangsmidler i alle utlendingssaker.

3.2 Den europeiske menneskerettskonvensjon

EMK har regler som setter skranker for adgangen til frihetsberøvelse. Konvensjonen er gjort til norsk lov gjennom lov 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven) og har ved eventuell motstrid forrang foran annen norsk lovgivning, jf. menneskerettsloven § 3.

EMK artikkel 5 verner om retten til personlig frihet og sikkerhet, og har som hovedformål å forebygge vilkårlige eller ubegrunnede frihetsberøvelser. Bestemmelsen oppstiller en uttømmende liste over situasjoner hvor frihetsberøvelse kan være lovlig. Grunnleggende er at frihetsberøvelsen krever hjemmel i lov. EMK artikkel 1 bokstav a til e omhandler frihetsberøvelse av hensyn til strafferettslige eller samfunnsbeskyttende formål, knyttet til for eksempel kriminalitetsforebygging, smittefare mv. I utlendingsrettslig sammenheng fremgår skrankene for frihetsberøvelse av EMK artikkel 5 nr. 1 og bokstav f:

> «Enhver har rett til personlig frihet og sikkerhet. Ingen må bli berøvet sin frihet unntatt i følgende tilfeller og i samsvar med en framgangsmåte foreskrevet ved lov:
> (…)
> f. lovlig pågripelse 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.»

Bokstav f skiller seg fra de øvrige alternativene ved at den gjelder migrasjonskontroll. Den gir statene adgang til pågripelse eller frihetsberøvelse på to alternative grunnlag: 1) for å hindre at en person kommer inn i landet uten tillatelse, eller 2) sikre utsendelse eller retur av en person fra landet. Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD) har slått fast at statene har en suveren rett til å kontrollere utlendingers innreise og opphold, jf. bl.a. *Amuur mot Frankrike* (19776/92), *Chahal mot Storbritannia* (22414/93) og *Abdulaziz, Cabales og Balkandali mot Storbritannia* (9214/80, 9473/81 og 9474/81). For begge alternativer gjelder et prinsipp om at frihetsberøvelsen ikke skal være vilkårlig.

Det første grunnlaget for frihetsberøvelse knytter seg til personer som forsøker å komme seg inn i landet uten tillatelse. EMD har innfortolket et krav om at frihetsberøvelsen ikke må være

vilkårlig, jf. *Saadi mot Storbritannia* (13229/03) avsnitt 73. Dette innebærer at frihetsberøvelsen må skje i god tro, være nært knyttet til formålet om å forebygge ulovlig innreise i riket, og at forholdene må være egnede. Videre må frihetsberøvelsens varighet ikke overstige det som er nødvendig for å oppnå formålet, jf. *Saadi mot Storbritannia* avsnitt 74:

> «To avoid being branded as arbitrary, therefore, such detention must be carried out in good faith; it must be closely connected to the purpose of preventing unauthorised entry of the person to the country; the place and conditions of detention should be appropriate, bearing in mind that 'the measure is applicable not to those who have committed criminal offences but to aliens who, often fearing for their lives, have fled from their own country' (see *Amuur*, cited above, § 43); and the length of the detention should not exceed that reasonably required for the purpose pursued.»

Etter det første alternativet gjelder det ikke noe vilkår om at det må foreligge unndragelsesfare eller fare for at utlendingen vil begå straffbare handlinger. Det avgjørende er formålet om å kontrollere innreisen.

Det andre alternativet oppstiller adgangen til frihetsberøvelse for å sikre utsendelse eller utlevering. Det knytter seg flere krav til dette. EMD har understreket at adgangen til frihetsberøvelse etter artikkel 5 nr. 1 bokstav f, er avhengig av at utsendelsesprosessen må være i fremdrift, og at statene må følge opp aktivt. I *Mikolenko mot Estland* (10665/05) avsnitt 59 uttalte domstolen følgende:

> «Any deprivation of liberty under the second limb of Article 5 § 1 (f) will be justified, however, only for as long as deportation or extradition proceedings are in progress. If such proceedings are not prosecuted with due diligence, the detention will cease to be permissible under Article 5 § 1 (f)».

Dette kravet om fremdrift og aktiv oppfølging er også kjent som progresjonskravet.

Vilkåret om at staten må arbeide aktivt for å få utsendelsen gjennomført innebærer ikke at det kan oppstilles en generell tidsgrense for hvor lenge frihetsberøvelsen kan vare. Likevel må fengslingsperioden ikke vare lenger enn hva som er rimelig å anse som nødvendig ut fra formålet, jf. *Mikolenko mot Estland* avsnitt 60.

Det må foreligge en reell mulighet for å gjennomføre en utsendelse, se blant annet *Al Husin mot Bosnia nr. 2* (10112/16) der domstolen uttaler følgende i avsnitt 98:

> «Lastly, the Court reiterates that the domestic authorities have an obligation to consider whether removal is a realistic prospect and whether detention with a view to removal is from the outset, or continues to be, justified».

Dersom ikke uttransporteringen kan gjennomføres innen rimelig tid, må vedkommende løslates, se *J.N mot Storbritannia* (37289/12) avsnitt 97:

> «[…] the period of detention must be reasonable in all the circumstances; a detainee must be released if it becomes apparent that deportation cannot be effected within a reasonable period; and the authorities must act with due diligence and expedition to effect removal».

EMD har i flere avgjørelser presisert at det ikke er noe krav om unndragelsesfare eller andre særskilte grunner for frihetsberøvelse, så lenge det treffes tiltak mot utlendingen med sikte på utsendelse eller utlevering, jf. for eksempel *Mikolenko mot Estland* avsnitt 59:

> «The Court reiterates that Article 5 § 1 (f) does not demand that detention be reasonably considered necessary, for example to prevent the individual from committing an offence or fleeing.»

EMD har slått fast at vernet mot tortur og umenneskelig eller nedverdigende behandling etter EMK artikkel 3 er absolutt uansett hva slags handlinger utlendingen har gjort seg skyldig i, og uten noen form for unntak. En utlending kan derfor ikke uttransporteres til et land hvor vedkommende risikerer behandling i strid med artikkel 3, selv i et tilfelle der personen anses som en trussel mot nasjonens sikkerhet, jf. bl.a. *Chahal mot Storbritannia* og *Saadi mot Italia* (37201/06).

Det følger av EMK artikkel 5 nr. 4 at enhver som er pågrepet eller berøvet sin frihet skal ha rett til å prøve lovligheten av frihetsberøvelsen for en domstol. Bestemmelsen stiller som vilkår at dette skal skje raskt og at utlendingen skal løslates dersom frihetsberøvelsen er ulovlig. Den frihetsberøvede har rett til å få prøvd lovligheten av frihetsberøvelsen kort tid etter pågripelsen, og hvis nødvendig med rimelige mellomrom deretter, jf. *Molotchko mot Ukraina* (12275/10) avsnitt

148. Hvorvidt tidskravet er overholdt beror på en konkret vurdering i den enkelte sak, der det blant annet ses hen til sakens kompleksitet, jf. *R. M. D. mot Sveits* (19800/92) avsnitt 42. Bestemmelsen er lex specialis til artikkel 13, som regulerer retten til effektivt rettsmiddel.

I tillegg til EMK artikkel 5 nr. 1 bokstav f, setter blant annet forbudet mot diskriminering i EMK artikkel 14 en skranke for adgangen til å ha særregler om frihetsberøvelse av utlendinger. EMK artikkel 14 forbyr diskriminering for så vidt gjelder de øvrige konvensjonsrettighetene. Ikke enhver forskjellsbehandling er konvensjonsstridig. Det er den usaklige forskjellsbehandlingen som rammes. Ulik behandling må ikke bare ha et legitimt formål, men artikkel 14 vil også være krenket hvis det ikke er rimelig forholdsmessighet mellom de midler som benyttes og det formål som skal realiseres, se *Belgian Linguistic Case, A 5* (1474/62 mfl.), og *Thlimmenos mot Hellas* (34369/979). I saken *A. m.fl. mot Storbritannia* (3455/05) var situasjonen at britiske myndigheter hadde innført en adgang til å internere utlendinger som ble mistenkt for internasjonal terrorisme, men som for tiden ikke kunne sendes ut. Menneskerettsdomstolen konkluderte med at det ikke var adgang til en slik særbestemmelse om frihetsberøvelse av utlendinger, og viste blant annet til at det ikke var godtgjort at sikkerhetstrusselen fra utlendinger var større enn sikkerhetstrusselen fra britiske borgere. Det ble videre vist til at det ikke var noen mindre belastning for utlendinger enn for britiske borgere, så lenge utlendingens situasjon var at vedkommende i praksis ikke kunne forlate Storbritannia uten fare for tortur.

Også EMK artikkel 8 om retten til privat- og familieliv setter rammer for bruken av tvangsmidler. Etter artikkel 8 nr. 2 kan inngrepet skje «når det er i samsvar med loven» og når det «er nødvendig i et demokratisk samfunn» på grunn av «den nasjonale sikkerhet, offentlige trygghet eller landets økonomiske velferd, for å forebygge uorden eller kriminalitet, for å beskytte helse eller moral, eller for å beskytte andres rettigheter og friheter.» Dette innebærer at man må ha en tydelig og klar hjemmel for inngrepene. Dernest skal det være «nødvendig i et demokratisk samfunn». Hva som ligger i dette vilkåret har blitt utdypet gjennom rettspraksis fra EMD. Krav om proporsjonalitet eller forholdsmessighet mellom inngrepet og det som søkes oppnådd ved bruk av tvangsmiddelet står sentralt ved vurderingen av hva som er «nødvendig».

EMK Protokoll nr. 4 artikkel 2 verner bevegelsesfriheten. Enhver som befinner seg lovlig innenfor en stats territorium skal ha rett til bevegelsesfrihet og til fritt å velge bosted. Vernet gjelder både for statsborgere og for utlendinger med lovlig opphold. Vilkåret om at oppholdet må være lovlig, kom inn for å sikre statenes rett til å regulere utlendingers adgang til riket. Ved illegal innreise gir ikke bestemmelsen vern. Det samme gjelder dersom en utlending ikke lenger fyller vilkårene for opphold, for eksempel fordi det er truffet vedtak om utvisning. Begrepet «lovlig opphold» må vurderes ut fra medlemsstatenes nasjonale rett. Etter bestemmelsens tredje og fjerde punkt kan det gjøres unntak fra bevegelsesfriheten i samsvar med lov, dersom det er nødvendig i et demokratisk samfunn for å ivareta de nærmere oppregnede formål. Det avgjørende er om inngrepet svarer til et tvingende samfunnsmessig behov og om det står i forhold til det legitime formål som skal ivaretas, og om de grunner som anføres av de nasjonale myndigheter er relevante og tilstrekkelige. Statene har et skjønnsmessig spillerom, som må utøves med rimelighet og i god tro.

3.3 EUs returdirektiv, Pakten for migrasjon og asyl og EUs mottaksdirektiv

EUs returdirektiv (2008/115/EC) forplikter norske myndigheter til å legge til rette for å motivere til frivillig retur slik at asylsøkere og utlendinger uten lovlig opphold i Norge skal kunne velge en organisert, verdig og sikker returmulighet til opprinnelseslandet. Direktivet er gjennomført i norsk rett og har særskilte regler om frihetsberøvelse i artiklene 15 til 18. Det er adgang til frihetsberøvelse for å gjennomføre retur, særlig når det foreligger unndragelsesfare, eller den berørte tredjelandsborgeren unngår eller vanskeliggjør forberedelsen av returen eller uttransporteringen, jf. artikkel 15. Det er en forutsetning at frihetsberøvelse kun brukes når mildere tiltak ikke fungerer, og at den skal være så kortvarig som mulig og kun opprettholdes så lenge uttransporteringen er under forberedelse og gjennomføres med tilstrekkelig hurtighet. Det ligger som en forutsetning for reglene i returdirektivet at nasjonal sikkerhet forblir statens eget ansvar. Returdirektivet tolkes i samsvar med forutsetningene om at statene beholder et handlingsrom for å iverksette nødvendige tiltak for å ivareta grunnleggende nasjonale interesser.

Europakommisjonen la våren 2025 fram forslag til ny returforordning, som skal erstatte returdirektivet. Returforordningen ble formelt vedtatt

7. oktober 2026 og trådte i kraft 16. oktober 2026. Forordningen inneholder blant annet nærmere regulering av mulighetene for internering av grupper som utgjør en sikkerhetsrisiko. Det arbeides nå med å gjennomføre forordningen i norsk rett, og departementet vil sende et høringsnotat med forslag til nødvendige lovendringer på alminnelig høring, før en lovproposisjon vil bli fremmet for Stortinget på vanlig måte.

EU har gjennomført en reform på asyl- og migrasjonsområdet, omtalt som EUs pakt for migrasjon og asyl («Pakten»). Pakten er en omfattende lovpakke som skal gjøre EUs håndtering av migrasjon mer forutsigbar, raskere og mer rettferdig. Norge er bundet av flere av rettsaktene gjennom Schengen- og Dublinavtalen, og har innført disse, herunder deler av forordningen om asyl- og migrasjonshåndtering (AMMR), ved lovendringer 12. juni 2026, jf. bl.a. utlendingsloven § 32 første ledd bokstav b og Prop. 37 LS (2025–2026). AMMR innfører en generell mulighet til å internere utlendinger underlagt AMMR-prosedyre når det er påkrevd av hensyn til nasjonal sikkerhet. Det kreves ikke at det må være fastslått i et vedtak at vedkommende utgjør en trussel mot nasjonal sikkerhet for at personen kan interneres av hensyn til nasjonal sikkerhet. Det er tilstrekkelig at personen utgjør en fare for nasjonal sikkerhet eller offentlig orden etter en risikovurdering.

EUs direktiv om mottak av asylsøkere (2013/33/EU) er ikke del av EØS- eller Schengenregelverket, og gjelder ikke for Norge. Departementet nevner likevel at artikkel 8 i direktivet åpner for frihetsberøvelse blant annet av hensyn til offentlig orden og sikkerhet «when protection of national security or public order so requires».

3.4 Andre internasjonale konvensjoner

Også enkelte andre konvensjoner har regler og føringer av relevans for vurdering av adgangen til å benytte frihetsberøvelse.

SP fastsetter i artikkel 9 nr. 1 følgende:

> «Everyone has the right to liberty and security of person. No one shall be subjected to arbitrary arrest or detention. Noe one shall be deprived of his liberty except on such grounds and in accordance with such procedure as are established by law.»

Bestemmelsen omhandler vern mot vilkårlig frihetsberøvelse og retten til personlig sikkerhet. Lovkravet innebærer at inngrepet må ha grunnlag i nasjonal rett, som må være tilstrekkelig presis.

Videre bestemmer SP artikkel 12 nr.1:

> «Everyone lawfully within the territory of a State shall, within that territory have the right to liberty of movement and freedom to choose his residence.»

Ingen av disse bestemmelsene i SP kan anses å sette noen snevrere skranker for adgangen til frihetsberøvelse i utlendingssaker, enn forbudet mot vilkårlighet og nødvendighetskravet i EMK artikkel 5 nr. 1 bokstav f, jf. Grunnloven § 94.

FNs barnekonvensjon artikkel 37 omhandler vern mot alle former for frihetsberøvelse av barn, herunder pågripelse og internering. Bestemmelsens bokstav b fastslår at frihetsberøvelse av barn skal være i samsvar med loven, og at det bare skal benyttes som en siste utvei og for et kortest mulig tidsrom. Videre skal barnets beste være et grunnleggende hensyn ved vurderingen av om og hvordan frihetsberøvelse kan benyttes. Artikkel 37 bokstav b lyder:

> «No child shall be deprived of his or her liberty unlawfully or arbitrarily. The arrest, detention or imprisonment of a child shall be in conformity with the law and shall be used only as a measure of last resort and for the shortest appropriate period of time.»

FNs konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD), har en bestemmelse i artikkel 14 nr. 1 bokstav b som fastslår at personer med nedsatt funksjonsevne, på lik linje med andre, er vernet mot ulovlig eller vilkårlig frihetsberøvelse. Den fastslår at enhver frihetsberøvelse må være i samsvar med loven, og at eksistensen av en funksjonsnedsettelse aldri i seg selv skal begrunne frihetsberøvelse:

> «States Parties shall ensure that persons with disabilities, on an equal basis with others (…) Are not deprived of their liberty unlawfully or arbitrarily, and that any deprivation of liberty is in conformity with the law, and that the existence of a disability shall in no case justify a deprivation of liberty.»

Heller ikke bestemmelsene om frihetsberøvelse i Barnekonvensjonen og CRPD synes generelt å gi et videre vern enn det som følger av EMK artikkel 5 og Grunnloven § 94, selv om konvensjonene

inneholder enkelte særskilte garantier for bestemte grupper.

Alle tre ovennevnte konvensjoner er inkorporert i menneskerettsloven og gjelder som norsk lov. Etter menneskerettsloven § 3 skal bestemmelsene i de inkorporerte konvensjonene gå foran bestemmelser i annen lov dersom det oppstår motstrid.

FNs konvensjon om flyktningers stilling (flyktningkonvensjonen), regulerer bevegelsesfriheten til flyktninger i artiklene 26 og 31 nr. 2, som henholdsvis gjelder flyktninger med og uten lovlig opphold. Artikkel 26 lyder:

> «Each Contracting State shall accord to refugees lawfully in its territory the right to choose their place of residence to move freely within its territory, subject to any regulations applicable to aliens generally in the same circumstances.»

Flyktningkonvensjonen artikkel 31 nr. 2 lyder:

> «The Contracting States shall not apply to the movements of such refugees' restrictions other than those which are necessary and such restrictions shall only be applied until their status in the country is regularized or they obtain admission into another country. The Contracting States shall allow such refugees a reasonable period and all the necessary facilities to obtain admission into another country.»

Flyktningkonvensjonen åpner altså for avgrensinger i bevegelsesfriheten til flyktninger på nærmere vilkår. Departementet legger til grunn at disse vilkårene ikke er strengere enn hva som følger av norsk rett og de ovennevnte konvensjonsreglene.

Departementet viser også til at FNs høykommissær for flyktninger (UNHCR) har gitt retningslinjer om bruk av internering (Guidelines on the Applicable Criteria and Standards relating to the Detention of Asylum- Seekers and Alternatives to Detention, 2012), som eksplisitt åpner for internering av asylsøkere av hensyn til nasjonal sikkerhet, jf. punkt 30 s. 19:

> «Governments may need to detain a particular individual who presents a threat to national security. Even though determining what constitutes a national security threat lies primarily within the domain of the government, the measures taken (such as detention) need to comply with the standards in these Guidelines, in particular that the detention is necessary, proportionate to the threat, non-discriminatory, and subject to judicial oversight.»

4 Kort omtale av historikken

Ved lovendringen i 2014 ble det etablert et eget kapittel 14 i utlendingsloven med særskilte regler for saker som berører grunnleggende nasjonale interesser eller utenrikspolitiske hensyn. Før denne lovendringen var slike saker regulert gjennom lovens alminnelige bestemmelser.

For å ivareta grunnleggende nasjonale interesser eller utenrikspolitiske hensyn, kunne departementet før ikrafttredelsen av utlendingsloven kapittel 14, instruere underliggende etater om alle avgjørelsene som inngikk i saken, men ikke om bruk av tvangsmidler. Dette fulgte av daværende § 76 tredje ledd. Departementet kunne imidlertid ikke selv treffe vedtak i saken.

Når det gjaldt frihetsberøvelse hadde tidligere bestemmelse i utlendingsloven § 106 første ledd bokstav g et vilkår om at det for frihetsberøvelse måtte være fattet et vedtak i saken eller gitt en instruks fra departementet, hvor det var fastslått at utlendingen utgjorde en trussel mot grunnleggende nasjonale interesser.

Det kunne videre tas beslag eller pålegges meldeplikt eller bestemt oppholdssted, dersom utlendingen ble funnet å utgjøre en trussel mot grunnleggende nasjonale interesser. Dette fulgte av de daværende bestemmelsene i §§ 104 og 105. Om vilkåret «funnet å utgjøre en trussel», uttales det følgende i Ot.prp. nr. 105 (2008–2009) punkt 5 (erstattet og gjennomført ved Prop. 11 L (2009–2010)):

> «Det er departementet som avgjør hvorvidt en utlending utgjør en trussel mot rikets sikkerhet/grunnleggende nasjonale interesser. Det vises til at departementet er nærmest til å foreta denne vurderingen idet det får opplysninger om utlendinger som kan være en sikkerhetsfare fra Politiets sikkerhetstjeneste, samt informasjon i utlendingssaken fra Utlendingsdirektoratet. Det er også departementet som har erfaring med å bedømme hvorvidt utlendinger kan antas å utgjøre en fare, herunder basert på gradert materiale fra sikkerhetstjenesten, samt sammenligning med tilsvarende saker.
>
> Idet en slik vurdering er foretatt, og departementet på bakgrunn av opplysningene i saken, har konstatert at vedkommende utgjør en sikkerhetstrussel, vil departementet instruere i saken. Etter at departementet har gitt instruks, skal Utlendingsdirektoratet eller Utlendingsnemnda på bakgrunn av instruksen så snart som mulig utarbeide utkast til vedtak. Utkast til vedtak skal så godkjennes av departementet.
>
> Det foreslås således at en utlending er konstatert som en fare for rikets sikkerhet/grunnleggende nasjonale interesser idet det er gitt en instruks om dette i departementet.»

Det fremgår av ovennevnte at det var departementet som skulle foreta vurderingen av om utlendingen kunne utgjøre en trussel mot grunnleggende nasjonale interesser, og at vurderingen skulle komme til uttrykk gjennom en instruks. Instruksen var grunnlaget for det påfølgende vedtaket i saken. Tilsvarende fremgår også av Prop. 141 L (2012–2013) under punkt 3.2.1 om saksbehandlingen i forvaltningen.

5 Gjeldende rett

5.1 Utlendingslovens generelle bestemmelser om tvangsmidler

Utlendingsloven kapittel 12 har bestemmelser om bruk av tvangsmidler i utlendingssaker og en generell bestemmelse om tvangsbruk i § 99, som lyder:

> «Et tvangsmiddel kan bare brukes når det er tilstrekkelig grunn til det. Tvangsmiddelet kan ikke brukes når det etter sakens art og forholdene ellers ville være et uforholdsmessig inngrep.
>
> Tvangsmidler for å sikre iverksettingen av et vedtak kan anvendes når det er fattet vedtak som innebærer at en utlending må forlate riket. Det samme gjelder under behandlingen av en sak som kan føre til et slikt vedtak, med mindre annet følger av de enkelte bestemmelsene i loven eller i forskrift i medhold av loven.
>
> Forvaltningsloven gjelder ikke for bruk av tvangsmidler i medhold av loven her, med mindre annet er særskilt fastsatt eller følger av forskrift til loven.»

Bestemmelsen inneholder for det første et krav om at det skal foreligge «tilstrekkelig grunn» for å bruke et tvangsmiddel. Dette innebærer at det må være hensiktsmessig å benytte et tvangsmiddel i en gitt situasjon, se Ot.prp. nr. 75 (2006–2007) s. 345. Videre innebærer ordlyden et krav om nødvendighet.

Det generelle kravet om forholdsmessighet kommer til uttrykk i første ledd annet punktum. Hva som regnes som et «uforholdsmessig inngrep» må avgjøres konkret. Her vil utlendingens personlige forhold være relevant, som alder og helseforhold, eller hensynet til nærmeste familie. Det kan også legges vekt på sakens omfang eller alvor, samt forhold på myndighetenes side, herunder om politiet har fremdrift i saken. Videre innebærer bestemmelsen at man skal benytte det minst inngripende tvangsmiddelet som anses tilstrekkelig til å oppnå formålet. Det følger av dette at det ikke vil være aktuelt å benytte pågripelse eller fengsling, dersom det er tilstrekkelig å pålegge utlendingen meldeplikt. Forholdsmessighetsprinsippet har betydning både for vurderingen av hvorvidt et tvangsmiddel skal tas i bruk og hvor lenge tvangsmiddelet skal brukes.

Tvangsmidler kan anvendes både for å sikre iverksettingen av et vedtak som pålegger en utreiseplikt og under behandlingen av en sak som kan føre til dette, se § 99 annet ledd. Et vedtak som pålegger en utreiseplikt kan for eksempel være et vedtak om utvisning, vedtak om avslag på oppholdstillatelse eller vedtak om tilbakekall av en tillatelse som tidligere er gitt.

I forbindelse med endringen av kapittel 12 i 2018 (Prop. 126 L (2016–2017)), framholdt departementet at det var viktig å tydeliggjøre at tvangsmidler kan benyttes også under behandlingen av en sak som kan føre til et vedtak som pålegger en utreiseplikt. Prinsippet i § 99 annet ledd annet punktum ble presisert uttrykkelig i de ulike tvangsmiddelbestemmelsene, se blant annet § 103 første ledd bokstav c (undersøkelse), § 104 annet ledd (beslag), § 105 første ledd bokstav b (meldeplikt og bestemt oppholdssted) og § 106 første ledd bokstav b (pågripelse og internering). Det ble varslet at en gjennomgang av reglene i kapittel 14 ville komme på et senere tidspunkt. Da tvangsmiddelbestemmelsen i § 130 kom inn noen år tidligere, ble det ikke tatt inn en tilsvarende presisering.

De prosessuelle reglene som følger av kapittel 12 gjelder generelt, også for lovens kapittel 14, se reglene knyttet til pågripelse, fremstilling og internering i § 106 a og § 106 b, samt de særlige reglene om pågripelse og internering av mindreårige i § 106 c.

5.2 Tvangsmidler i saker som berører grunnleggende nasjonale interesser

5.2.1 Begrepet grunnleggende nasjonale interesser

Begrepet «grunnleggende nasjonale interesser» omfatter både forhold som dekkes av begrepet «rikets sikkerhet», og andre «tvingende sam-

funnsmessige hensyn», som var de begrepene som ble benyttet i utlendingsloven av 1988. Lovutvalget til ny utlendingslov (NOU 2004: 20 side 352-353) mente rikets sikkerhet var noe utdatert, og ikke alltid favner alle situasjoner hvor grunnleggende nasjonale interesser er truet. Et eksempel som trekkes frem er at det ikke uten videre er opplagt at «terrorhandlinger – som ikke nødvendigvis har til hensikt å ramme rikets sikkerhet som sådan – i alle sammenhenger vil utgjøre noen trussel mot 'rikets sikkerhet'». Trusler mot private interesser eller personer, vil i større omfang kunne omfattes av begrepet «grunnleggende nasjonale interesser» enn det som ville følge av en naturlig fortolkning av begrepet «rikets sikkerhet».

Fra departementets instruks til UDI om behandling av saker som kan berøre grunnleggende nasjonale interesser, GI-04/2026 pkt. 2.1, fremgår det følgende om begrepet «grunnleggende nasjonale interesser»:

> «En endelig avgrensning av begrepet 'grunnleggende nasjonale interesser' vil måtte bero på en konkret og sammensatt vurdering. Begrepet må tolkes i lys av den generelle samfunnsutviklingen og endringer i det internasjonale trusselbildet, og har en dynamisk karakter.
>
> Begrepet 'grunnleggende nasjonale interesser' kan blant annet omfatte temaer som spionasje, sabotasje, undergravende virksomhet osv., som regel til fordel for en annen stat. Herunder innbefattes handlinger, politisk virksomhet mv., som kan berøre forholdet til fremmede stater.
>
> Tilknytning til terrorvirksomhet omfattes også av begrepet. Det kreves ikke at en person har en lederrolle eller avgjørende innflytelse for å fastslå tilknytning. Det kan være tilstrekkelig at personens tilstedeværelse kan utgjøre en trussel mot rikets sikkerhet, for eksempel ved at vedkommende kan trekke terrorvirksomhet mot Norge, eller inspirere eller motivere til ekstremistiske handlinger.
>
> Grunnleggende nasjonale interesser vil kunne omfatte både norske og utenlandske interesser i Norge, trusler mot norske interesser i utlandet og hensynet til Norges alliansepartnere.
>
> Ved vurderingen av hva som kan sies å utgjøre en trussel mot grunnleggende nasjonale interesser, har hensynet til forebygging stor vekt. Det skal foretas en fremtidsrettet vurdering av om vedkommende kan komme til å utgjøre en slik trussel. Hvor stor grad av sannsynlighet for en fremtidig aktivitet som kreves, vil bero på hvor alvorlig faren som truer er. Det kreves ikke mistanke om at utlendingen vil begå eller har begått konkrete, individualiserte straffbare handlinger. Høyesterett har uttalt om utlendingsloven 1988 §§ 29 og 30 at '[der] det er risiko for terrorhandlinger av noe omfang, vil nok selv en begrenset, men reell risiko for slike handlinger kunne true rikets sikkerhet på en slik måte at vilkåret for utvisning kan være oppfylt', jf. Rt. 2007 s. 1573. Dette må også være gjeldende for nåværende bestemmelser i ul. kapittel 14.»

«Grunnleggende nasjonale interesser» er med dette et dynamisk begrep beroende på samfunnsutviklingen i Norge og i utlandet.

Begrepet grunnleggende nasjonale interesser må sees i sammenheng med begrepet «indre sikkerhet», som det blant annet vises til i forbindelse med bortvisningsadgangen etter utlendingsloven § 17 første ledd bokstav l. Bestemmelsen ble inntatt i forbindelse med implementeringen av Schengenkonvensjonen og da ble «indre sikkerhet» forstått som i hovedsak å tilsvare det tidligere begrepet «rikets sikkerhet». I instruks GI-13/2020 om praktiseringen av § 17 første ledd bokstav l, peker departementet på at det er uklart hva som står igjen av begrepet «indre sikkerhet», ettersom de mest sentrale delene av «rikets sikkerhet» nå omfattes av begrepet «grunnleggende nasjonale interesser», som er regulert i utlendingsloven kapittel 14. Samtidig presiseres det i Prop. 58 L (2015–2016) punkt 4.1.3 at det ikke kan utelukkes at det kan forekomme tilfeller av trusler mot «indre sikkerhet» uten at dette berører grunnleggende nasjonale interesser. Dette var bakgrunnen for at departementet valgte å beholde denne delen av § 17 første ledd bokstav l.

Bestemmelsen i § 17 første ledd bokstav l omfatter også bortvisningsadgang av hensyn til «offentlig orden». I instruksen trekkes det frem at en trussel mot «indre sikkerhet» som regel også vil innebære en trussel mot «offentlig orden». Departementet så dermed ikke behov for å gå nærmere inn på grensedragningen mellom begrepene i den gitte instruksen. Det er imidlertid presisert at instruksen ikke er tiltenkt tilfeller av en slik alvorsgrad at de berører grunnleggende nasjonale interesser.

5.2.2 Situasjonen etter lovendringen i 2014

Ved etableringen av gjeldende kapittel 14 ble det gjort endringer i reglene for behandlingen av sikkerhetssakene. Lovendringen åpnet for, og i visse tilfeller forutsatte, at departementet selv skulle treffe vedtak, og departementet skulle i mindre grad instruere underliggende etater om avgjørelsen av sakene. Reguleringen av bruk av tvangsmidler i saker som berører grunnleggende nasjonale interesser ble flyttet til utlendingsloven § 130 første ledd, og passusen «…eller i en instruks fra departementet», som fremgikk av den tidligere bestemmelsen, ble fjernet, ettersom den ikke passet med den nye prosessordningen. Av særmerknadene til bestemmelsen fremgår det at tvangsmiddelbestemmelsene for øvrig ble videreført og at endringen ikke var ment å innebære noen realitetsendring, jf. Prop. 141 L (2012–2013).

Ordlyden i § 130 har gjennomgått mindre endringer siden 2014, uten betydning for forslagene i denne lovproposisjonen. Begrepet «fengsles» i annet ledd ble erstattet med «interneres», som følge av et ønske om å unngå assosiasjoner til strafferetten, jf. Prop. 126 L (2016–2017) kap. 6.2. Med bakgrunn i lovfesting av skillet mellom utreiseplikt fra riket og utreiseplikt fra Schengen- og EU-området, ble formuleringen «vedtak som innebærer at en utlending må forlate riket», erstattet med «vedtak som pålegger en utreiseplikt, jf. § 90», jf. Prop. 32 L (2024–2025) punkt 5.2. Lovhenvisningen i bestemmelsen er også utvidet til å omfatte «§§ 106 til 106 c», og ikke bare «§ 106». Dette skyldes endringer i kapittel 12 om tvangsmidler, hvor bestemmelsene som tidligere var regulert i § 106 tredje til sjette ledd, ble flyttet til §§ 106 a, 106 b og 106 c.

Gjeldende § 130 første og annet ledd lyder:

> «Det kan foretas beslag av reisedokumenter etter § 104, eller pålegges meldeplikt og bestemt oppholdssted etter § 105, dersom
> a. utlendingen er funnet å utgjøre en trussel mot grunnleggende nasjonale interesser og
> b. ikke har innrettet seg etter et vedtak som pålegger en utreiseplikt, jf. § 90, eller tvangsretur for øvrig ikke lar seg gjennomføre.
>
> En utlending kan pågripes og interneres etter §§ 106 til 106 c dersom utlendingen utgjør en trussel mot grunnleggende nasjonale interesser, og dette er fastslått i et vedtak i utlendingssaken, og det treffes tiltak mot utlendingen med sikte på utsendelse. Bestemmelsene om lengste samlede tid for internering i § 106 b tredje ledd gjelder ikke.»

Under behandlingen av en sak vil det etter dagens ordlyd ikke være adgang til å pågripe og internere en utlending som vurderes som en trussel mot grunnleggende nasjonale interesser med hjemmel i § 130 annet ledd, før det er fattet et vedtak i saken. Unntaket er der det av hensyn til nasjonal sikkerhet er nødvendig for å sikre gjennomføringen av overføringsprosedyre i henhold til forordning (EU) 2024/1351 om asyl- og migrasjonshåndtering, jf. § 106 annet ledd bokstav c annet punktum. Det er imidlertid adgang til å pågripe og internere en utlending som vurderes som en trussel mot grunnleggende nasjonale interesser, begrunnet i unndragelsesfare, jf. § 106 første ledd bokstav b i kapittel 12. Dette kan besluttes før det er fattet vedtak i sikkerhetssaken. Ved vurderingen av om det foreligger unndragelsesfare kan det legges vekt på om utlendingen er funnet å utgjøre en trussel mot grunnleggende nasjonale interesser, jf. § 106 d første ledd bokstav j. Her vil det være tilstrekkelig at utlendingen er funnet å utgjøre en trussel for eksempel i et forhåndsvarsel om utvisning fra departementet.

Det vil også kunne være adgang til pågripelse og internering i enkelte andre tilfeller, for eksempel der utlendingen ikke samarbeider om å klarlegge sin identitet, jf. § 106 første ledd bokstav a, men frihetsberøvelse i et slikt tilfelle vil bare kunne besluttes når det treffes tiltak med sikte på å avklare identitet. Med unntak av disse tilfellene må bruk av frihetsberøvelse avvente til det foreligger et vedtak i saken.

Videre bemerkes at ved internering etter kapittel 12 skal samlet internering som hovedregel ikke overstige 12 uker, jf. § 106 b tredje ledd. En tilsvarende begrensning gjelder ikke ved internering etter lovens kapittel 14, jf. § 130 andre ledd siste punktum.

Pågripelse besluttes av politimesteren eller den politimesteren gir fullmakt, jf. utlendingsloven § 106 a. Når det er fare ved opphold, kan en polititjenesteperson foreta pågripelse. Vil politiet beholde den pågrepne må vedkommende snarest mulig, og senest den tredje dagen etter pågripelsen, fremstilles for tingretten med begjæring om internering. Utlendingsloven § 92 regulerer oppnevning av prosessfullmektig. Kapittel 14 har i tillegg bestemmelser om oppnevning av særskilt advokat, dersom det er påkrevet i en sak om tvangsmiddelbruk etter utlendingsloven § 130, se § 133. Særskilt advokat anvendes der det skal «føres bevis om forhold som ellers kan holdes

hemmelig av hensyn til rikets sikkerhet eller fremmed stat».

Når det gjelder adgangen til å foreta beslag av reisedokumenter, eller pålegge meldeplikt og bestemt oppholdssted, vil det i enkelte tilfeller kunne være mulig også før det foreligger vedtak i saken. Lovens vilkår om at utlendingen er «funnet å utgjøre en trussel mot grunnleggende nasjonale interesser» viser etter sin ordlyd til et tidspunkt også forut for vedtaket. Vilkåret må antas å være oppfylt når departementet enten selv har utferdiget et forhåndsvarsel om utvisning i saken, eller har instruert et underliggende organ om å utferdige slikt forhåndsvarsel. Dersom vedkommende er funnet å utgjøre en trussel, og tvangsretur ikke lar seg gjennomføre, for eksempel ved at hjemlandet ikke vil ta imot vedkommende eller hvor utlendingen er vernet mot retur etter reglene i § 73, vil det kunne være adgang til bruk av nevnte tvangsmidler også forut for vedtakstidspunktet, jf. § 130 første ledd. Det er da ingen forutsetning at det må være fattet vedtak i saken først, jf. bruk av ordet «eller» i bestemmelsens bokstav b.

6 Forslagene i høringsnotatet

Departementet foreslo i høringsnotatet å gi adgang til at det på nærmere vilkår kan besluttes frihetsberøvelse og bruk av andre tvangsmidler også under behandlingen av en sak om bortvisning eller utvisning av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser. Det ble vist til at det var adgang til dette tidligere, men en lovendring i 2014 medførte en utilsiktet begrensning av mulighetene for bruk av tvangsmidler i sikkerhetssaker.

Departementet foreslo å endre ordlyden i § 130 første og annet ledd, slik at tvangsmidler kan benyttes allerede ved forhåndsvarsel. Departementet viste til at i enkelte saker om utvisning av en person eller om tilbakekall av en tillatelse av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser, kan et forhåndsvarsel i seg selv utløse en fare for at vedkommende vil foreta voldelige eller farlige handlinger. Formålet med forhåndsvarsel er at parten skal gis mulighet til å uttale seg før vedtak treffes, og dette er ivaretatt dersom forhåndsvarsel skjer samtidig med at det foretas pågripelse etter § 130.

Når det gjaldt adgangen til pågripelse og internering *før* det er utstedt forhåndsvarsel, foreslo departementet å skille mellom utlendinger med og uten oppholdstillatelse. Overfor utlendinger med oppholdstillatelse ville det i utgangspunktet være straffeprosesslovens bestemmelser om bruk av tvangsmidler for å avverge straffbare handlinger som burde benyttes, eventuelt bestemmelsene i utlendingsloven kapittel 12 om unndragelsesfare mv.

For utlendinger uten oppholdstillatelse viste departementet til at det vil kunne oppstå et hastemoment, for eksempel gjennom at PST mottar informasjon om at en utlending som antas å utgjøre en trussel mot grunnleggende nasjonale interesser er på vei til Norge, og hvor det ikke vil være tid til å fatte et vedtak før personen har passert grensen. I disse sakene mente departementet at hastemomentet og sakens alvorlighetsgrad tilsier at det bør være adgang til å pågripe utlendingen også før det er fattet vedtak i saken, eller utferdiget forhåndsvarsel. Departementet foreslo derfor en særregel for utlendinger uten oppholdstillatelse, som innebar at under behandlingen av en sak om bortvisning eller utvisning etter lovens § 126 kan det benyttes tvangsmidler «dersom Politiets Sikkerhetstjeneste mener at utlendingen utgjør en trussel mot grunnleggende nasjonale interesser». På samme måte som ved forhåndsvarsel må det være tilstrekkelig ugradert informasjon i saken til at parten kan imøtegå anførslene.

Departementet foreslo å endre ordlyden i utlendingsloven § 130 annet ledd, slik at pågripelse og internering kan benyttes allerede ved forhåndsvarsel om utvisning eller tilbakekall, når det er begrunnet i grunnleggende nasjonale interesser. For saker som gjelder beslag, meldeplikt eller bestemt oppholdssted, skulle det tas inn en forutsetning i § 130 første ledd om at det må fremgå av vedtak, instruks eller forhåndsvarsel, at utlendingen utgjør en trussel mot grunnleggende nasjonale interesser.

Til slutt foreslo departementet en endring av mer redaksjonell karakter ved at det som står i nåværende § 130 annet ledd annet punktum, om at lengste samlede tid for internering etter § 106 b tredje ledd, ikke gjelder ved internering i medhold av § 130, flyttes ned som eget fjerde ledd.

7 Høringsinstansenes syn

Kriminalomsorgsdirektoratet, UDI og *POD* støtter departementets forslag om på nytt å innføre en adgang i utlendingsloven til å benytte tvangsmidler under behandling av en sak om bortvisning eller utvisning av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser. UDI påpeker at den foreslåtte formuleringen «mener» i utlendingsloven § 130 tredje ledd bør erstattes med «vurderer», da dette etter direktoratets syn harmonerer bedre med ordlyden i bestemmelsen for øvrig.

Oslo politidistrikt fremhever viktigheten av å få nedfelt forslaget om utvidet adgang til frihetsberøvelse i lov, for å lette politidistriktets arbeid i interneringssaker overfor domstolene.

NIM uttaler at det avgjørende må være at det er et betryggende formelt beslutningsgrunnlag og prosess forut for tiltakene som iverksettes med sikte på utsendelse. De peker også på at forholdet mellom forslaget og de eksisterende reglene kan fremstå noe uklart, ved at forslaget til ny ordlyd inneholder en henvisning til utlendingsloven § 106, men ikke § 106 a flg.

Videre uttaler NIM følgende:

> «Forslaget til endring i § 130 er ikke delt opp i en materiell og en prosessuell del. Vi antar at det ikke er ment å gjøre endringer i fremstillingsreglene. Språklig kan forslaget til endring leses slik at det innfører et nytt selvstendig grunnlag for rettens avgjørelse av spørsmålet om internering, nemlig PSTs mening om dette. Særlig gjelder det når uttrykket omfatter internering, som skal besluttes av retten. NIM antar at domstolene skal vurdere om objektive vilkår for internering er oppfylt på vanlig måte, i dette tilfelle om utlendingen utgjør en trussel mot grunnleggende nasjonale interesser mv. Dette vilkåret fremgår ikke av § 106, slik at det må oppstilles i § 130. Etter NIMs oppfatning bør det da vurderes å erstatte uttrykket «mener» med et mer objektivt kriterium, som både PST og retten kan basere seg på.»

NIM tar dernest opp spørsmålet om bruk av bestemmelsen, herunder vurdering av vilkåret «utlending» opp mot betydningen av tilbakekall av statsborgerskap for personer som antas å utgjøre en trussel mot grunnleggende nasjonale interesser. Det etterspørres videre en utdyping av departementets uttalelse hva gjelder EMDs praksis om adgangen til frihetsberøvelse. Det vises til at det er krav om prosessuelle garantier, dersom EMDs praksis krever at det må foreligge en reell mulighet for å gjennomføre utsendelse. I lys av J.N. mot Storbritannia må myndighetene gjøre en aktiv innsats for å gjennomføre utsendelsen, og lar det seg ikke gjennomføre innen rimelig tid må personen løslates.

Dommerforeningens menneskerettighetsutvalg mener departementet i for liten grad har vurdert de folkerettslige skrankene ved utvidet adgang til frihetsberøvelse. Utvalget peker særlig på mangelfull behandling av EMK art. 5 nr. 4 og uklare uttalelser i forarbeidene til utlendingsloven kapittel 14 om kravene til kontradiksjon i fengslingssaker.

Utvalget fremhever at høringsnotatet ikke klargjør hvilken informasjon forhåndsvarsel og beslutninger skal inneholde for å sikre kontradiksjon og effektiv domstolskontroll, og at det heller ikke redegjøres nærmere for hvilke krav som følger av EMK og EMDs praksis.

Videre påpekes at den foreslåtte ordlyden i utlendingsloven § 130 avviker fra gjeldende rett, uten at det er avklart om dette innebærer en realitetsendring eller hvilket beviskrav som skal gjelde. Utvalget etterlyser også en vurdering av forholdsmessighet ved forhåndsvedtak som grunnlag for internering og presisering av om dagens regler, herunder om internering av mindreårige, fortsatt skal gjelde.

Når det gjelder forslaget om utvidet adgang til pågripelse og internering av utlendinger uten oppholdstillatelse, mener utvalget at det er uklart hvilket innhold beslutningene skal ha, hva som ligger i vilkåret om at «PST mener», og hvordan kravene etter EMK og EMDs praksis skal ivaretas.

Domstolsadministrasjonen har ingen kommentarer til de materielle endringene som foreslås. Når det gjelder en eventuell merbelastning for domstolene antar Domstoladministrasjonen at antallet saker som berører grunnleggende nasjo-

nale interesser hvor det vil være aktuelt med fremstilling for fengsling vil bli lavt og at dette ikke vil innvirke på domstolenes saksbehandlingstid eller ressursbruk i andre saker.

Advokatforeningen støtter ikke departementets høringsforslag. Advokatforeningen er enig i at det er behov for en avklaring og tydeliggjøring av innholdet i dagens § 130 i utlendingsloven. De viser til sitt tidligere høringsinnspill fra 2017, om adgangen til å benytte tvangsmidler før det er fattet vedtak i saker etter kapittel 12, og anfører at innspillene fremdeles har gyldighet. Forslaget til frihetsberøvelse før vedtak er fattet, medfører at utlendingen ikke får anledning til å uttale seg i anledning saken før etter at tvangsmiddelet er tatt i bruk. Det fremskynder også behandlingen av saken, som kan svekke tilliten til at saksbehandlingen etter utlendingsloven skjer på en forsvarlig og betryggende måte.

Videre viser Advokatforeningen til at det er uklart i hvilken grad og på hvilken måte domstolene skal prøve vilkårene for internering, som igjen kan komme i konflikt med EMK art. 6. Slik Advokatforeningen leser forslaget kan utlendingen holdes internert på ubestemt tid, uten at det altså foreligger et vedtak som kan angripes. Advokatforeningen mener dette er problematisk i forhold til bl.a. EMK artikkel 13, sammenholdt med artikkel 6.

Når det gjelder forslaget om adgang til frihetsberøvelse av utlendinger uten oppholdstillatelse, peker Advokatforeningen på at ordlyden som krever at PST «mener» at utlendingen utgjør en trussel mot grunnleggende nasjonale interesser, gir liten veiledning for hvilken grad av sannsynlighet/risiko som kreves.

Hva gjelder beslag, meldeplikt og pålegg, sier Advokatforeningen at dette er av mindre inngripende karakter, men likevel tvangsmidler som stiller strenge krav til saksbehandling og klar lovhjemmel.

MiRA-senteret støtter heller ikke departementets forslag. Senteret mener at tvangsmidler er et viktig verktøy for å sikre iverksettingen av et vedtak, men at det er en forutsetning at det er fattet vedtak som innebærer at en utlending må forlate riket. De er kritiske til en generell lovgivning som åpner opp for bruk av pågripelse og internering før et vedtak er truffet. I den forbindelse viser senteret til forvaltningsloven § 16 om at en part skal varsles og gis mulighet til å uttale seg før vedtak treffes. I tillegg anfører de at kravet til forholdsmessighet og kravet til fremdrift i utsendelsesprosessen tilsier at det er urimelig å pågripe og internere en utlending før det foreligger et vedtak i saken. Videre mener senteret at vilkårene for internering av utlendinger i dag er uklare. Senteret er også kritiske til at det i forslaget foreslås å gjøre forskjell på utlendinger med og uten oppholdstillatelse, og mener dette er i strid med menneskerettighetskonvensjon artikkel 14. Avslutningsvis mener de at utlendingsloven må fastsette en maksgrense for internering i alle typer saker.

8 Departementets vurdering

8.1 Pågripelse og internering

Departementet foreslår at det åpnes for en adgang til frihetsberøvelse under behandlingen av en sikkerhetssak som kan føre til et vedtak som pålegger en utreiseplikt. Forslaget innebærer at pågripelse og internering kan besluttes på ethvert tidspunkt under saksforberedelsen, så lenge det foreligger konkrete holdepunkter for å anta at utlendingen utgjør en trussel mot grunnleggende nasjonale interesser og det treffes tiltak mot utlendingen med sikte på utsendelse.

Etter dagens regler må det som utgangspunkt foreligge vedtak i saken for å kunne pågripe og internere en utlending som utgjør en trussel mot grunnleggende nasjonale interesser, jf. utlendingsloven § 130 annet ledd. Adgangen til å internere ved unndragelsesfare mv. etter bestemmelsene i kapittel 12, som også kan benyttes før det foreligger vedtak i sikkerhetssaken, anses ikke tilstrekkelig.

Departementet mener det er et klart behov for at det også i sikkerhetssakene er adgang til å pågripe og internere, før det er fattet vedtak om at utlendingen utgjør en trussel etter reglene i kapittel 14. Adgangen til å internere blir da som i øvrige utlendingssaker, jf. lovens kapittel 12. Lovgivers intensjon fremstår ikke på noe tidspunkt å ha vært at adgangen til pågripelse og internering skal være snevrere i saker som berører grunnleggende nasjonale interesser. Dette er blant annet saker hvor utlendingen har tilknytning til terrorvirksomhet, spionasje, sabotasje og undergravende virksomhet, som regel til fordel for en annen stat. Det er et sikkerhetsmessig behov for at politiet har muligheten for pågripelse og internering, også under saksforberedelsen av slike saker.

Departementet legger også vekt på at det tidligere var adgang til å pågripe og internere en utlending som ble vurdert å utgjøre en trussel mot grunnleggende nasjonale interesser, *før* det forelå et vedtak, jf. omtalen av situasjonen før opprettelsen av kapittel 14 om behandling av sikkerhetssaker i 2014 i punkt 4. Det fremgår av forarbeidene til den nåværende bestemmelsen i § 130, at endringene i ordlyden ikke var ment å innebære en realitetsendring. Når man fjernet regelen om internering ved gitt instruks, skyldtes det at departementet ikke lenger skulle instruere i disse sakene, men i stedet fatte vedtak selv.

Departementet foreslo i høringsnotatet at tvangsmidler i sikkerhetssaker kunne benyttes ved forhåndsvarsel om utvisning eller tilbakekall. Det ble ansett å være behov for å kunne pågripe og internere også forut for forhåndsvarsel, men at det da burde skilles mellom saker der utlendingen har oppholdstillatelse eller ikke. Der utlendingen ikke har oppholdstillatelse skulle det kunne besluttes pågripelse og begjæres internering, dersom PST mente vedkommende utgjorde en trussel mot grunnleggende nasjonale interesser.

Etter høringen er departementet kommet til at det ikke bør gjøres et skille mellom saker der utlendingen har oppholdstillatelse eller ikke, ettersom det ikke er gjort et slikt skille i lovens kapittel 12 for tvangsmidler i utlendingssaker generelt, og at det også i sikkerhetssakene bør være adgang til å pågripe og internere forut for et vedtak i sikkerhetssaken, og uavhengig av om utlendingen har oppholdstillatelse eller ikke. Bruk av tvangsmidler kan heller ikke være forbeholdt enkelte sakstyper, men må kunne omfatte alle saker som berører grunnleggende nasjonale interesser, og som kan føre til et vedtak som pålegger en utreiseplikt.

Departementet foreslår å åpne opp for at frihetsberøvelse kan anvendes også «under behandlingen av en sak som kan føre til» et vedtak som pålegger en utreiseplikt. Dette samsvarer med ordlyden som er anvendt i kapittel 12, herunder i § 99 og § 106 første ledd bokstav b annet punktum, og gir en helhetlig regulering av adgangen til frihetsberøvelse overfor utlendinger. Ordlyden «kan føre til» ble omtalt i Prop. 126 L (2016–2017) under punkt 11.1. Der ble det trukket frem at det ikke alltid kan kreves at det er åpnet en formell sak før tvangsmiddelet tas i bruk, ettersom et absolutt krav blant annet ville vanskeliggjøre politiets arbeid med bortvisnings- og utvisningssaker, som oppdages i forbindelse med grense- og utlendingskontroll.

Det foreslås å endre ordlyden fra dagens vilkår om at utlendingen «utgjør» en trussel mot grunnleggende nasjonale interesser, til en adgang til pågripelse og internering der det foreligger «konkrete holdepunkter for å anta» at utlendingen utgjør en trussel mot grunnleggende nasjonale interesser. Vurderingen av om vilkåret for pågripelse er oppfylt, ligger hos politimesteren eller den politimesteren gir fullmakt, jf. § 106 a. For internering ligger myndigheten til retten, jf. § 106 b. Vurderingen må imidlertid bygge på informasjon fra PST, se nærmere omtale av de prosessuelle reglene nedenfor.

Formuleringen innebærer at det ikke kreves alminnelig sannsynlighetsovervekt. Bevis- og sannsynlighetsvurderingen må likevel basere seg på konkrete og objektive forhold som gir grunnlag for å stadfeste at utlendingen utgjør en trussel, jf. uttalelser om dette i Prop. 138 L (2010–2011) s. 26. Det er dermed ikke tilstrekkelig med en generell antakelse. Ordlyden åpner derimot for at vurderingen av om utlendingen utgjør en trussel ikke må være formalisert gjennom et vedtak eller et forhåndsvarsel. Forslaget må også sees i sammenheng med at begrepet «konkrete holdepunkter for å anta» allerede anvendes i kapittel 12 i vurderingen av hvorvidt det foreligger unndragelsesfare som gir adgang til pågripelse og internering, jf. § 106 første ledd bokstav b og c.

Rent praktisk vil forslagene sett under ett, gi adgang til pågripelse og internering for eksempel der PST mottar informasjon om at en utlending som antas å utgjøre en trussel mot grunnleggende nasjonale interesser, akkurat har ankommet Norge, og hvor det er risiko for handlinger som rammer grunnleggende nasjonale interesser. Her vil hastemomentet gjøre det nødvendig å pågripe og internere utlendingen også før det er utferdiget forhåndsvarsel, for å forhindre at vedkommende passerer grensen. Forslagene vil også åpne for pågripelse og internering av en utlending med oppholdstillatelse i Norge, uavhengig av oppholdsgrunnlaget, på ethvert tidspunkt i forberedelsen av en sak etter kapittel 14 som kan medføre en utreiseplikt.

Departementet understreker at de prosessuelle bestemmelsene som fremgår av kapittel 12 også gjelder for saker etter lovens kapittel 14. Pågripelsesgrunnlaget skal som den klare hovedregel være skriftlig, jf. utlendingsloven § 106 a første ledd, og internering besluttes av tingretten, jf. utlendingsloven § 106 b første ledd. I tillegg gjelder det særlige regler om pågripelse og internering av mindreårige, jf. § 106 c. Departementet beholder henvisningen til §§ 106 til 106 c i lovforslaget.

Dersom en utlending pågripes før det er gitt forhåndsvarsel, må den politimyndigheten som beslutter pågripelsen, utferdige en pågripelsesbeslutning som oppfyller utlendingslovens krav. Beslutningen skal kunne fremlegges for parten og/eller dennes representant i forbindelse med pågripelsen. Pågripelsen besluttes av politimesteren eller den politimesteren gir fullmakt, men vurderingen må bygge på informasjon fra PST. Denne informasjonen skal komme til uttrykk gjennom en skriftlig, ugradert redegjørelse. Dette er nødvendig for å ivareta utlendingens rett til kontradiksjon og for å sikre at domstolen har et tilstrekkelig grunnlag for å vurdere tvangsmiddelet i den enkelte sak.

Forslaget om adgang til pågripelse og internering også under saksforberedelsen kan medføre at perioden for internering i noen saker kan bli noe lengre enn hva som tidligere var aktuelt. Departementet mener likevel det er innenfor de rammer som EMD setter. EMD krever at interneringsperioden ikke skal være lenger enn hva som er rimelig å anse som nødvendig ut fra formålet. Progresjonskravet er foreslått opprettholdt i § 130 annet ledd, men flyttet til tredje punktum: «Det er et vilkår for pågripelse og internering at det treffes tiltak med sikte på utsendelse». Dette tydeliggjør at det stilles krav til myndighetenes fremdrift og innebærer en aktivitetsplikt. Bestemmelsen må særlig tolkes i lys av de krav til progresjon som følger av EMK artikkel 5.

Advokatforeningen, Dommerforeningens menneskerettighetsutvalg og MiRA-senteret har stilt spørsmål ved hvordan utlendingens rett til kontradiksjon sikres. Hovedinnvendingen er at utlendingen ikke får anledning til å uttale seg om saken før tvangsmiddelet er tatt i bruk. Departementet viser til at dersom politiet ønsker å opprettholde pågripelsen, må den pågrepne fremstilles for tingretten snarest mulig og senest den tredje dagen etter pågripelsen, jf. § 106 a syvende ledd. PSTs vurdering av trusselen utlendingen anses å utgjøre, som ligger til grunn for pågripelsen, skal som nevnt fremgå av en ugradert redegjørelse, som utlendingen vil få mulighet til å imøtegå i fengslingsmøtet sammen med sin prosessfullmektig. Hensynet til kontradiksjon og en reell mulighet til å imøtegå de faktiske anførslene tilsier derfor at saken må inneholde tilstrekkelige ugraderte opplysninger til at parten kan forstå og kommentere grunnlaget for inngrepet.

Dersom det skal føres bevis som inneholder graderte opplysninger, skal det oppnevnes en sær-

skilt advokat som skal få innsyn i bevisene, jf. § 133. Bestemmelsen gjelder også ved domstolsbehandling av sak om tvangsmidler ilagt av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser.

Domstolene har som utgangspunkt full prøvelsesrett ved bruk av tvangsmidler etter utlendingsloven § 130. For tvangsmidler som besluttes av forvaltningen, kan domstolene underkjenne vedtaket dersom den åpne informasjonen er så begrenset at utlendingen ikke gis en reell mulighet til å imøtegå de faktiske anførslene som ligger til grunn for saken. Ved internering etter § 106 er det ikke tale om prøving av et forvaltningsvedtak, ettersom kompetansen til å beslutte internering er lagt til retten. Også i slike saker må retten imidlertid påse at prosessen samlet sett ivaretar utlendingens rett til kontradiksjon og en rettferdig behandling. I de tilfellene der utlendingen vurderes å utgjøre en trussel mot grunnleggende nasjonale interesser, følger det imidlertid av rettspraksis at domstolen bør se hen til den særlige erfaringen og fagkompetanse som PST besitter.

Advokatforeningen, Dommerforeningens menneskerettighetsutvalg og NIM stiller spørsmål ved om det fremlagte forslaget i tilstrekkelig grad oppfyller kravet til klar og forutberegnelig lovhjemmel. Departementet har gått bort fra forslaget om adgang til pågripelse eller internering dersom «Politiets Sikkerhetstjeneste mener at utlendingen utgjør en trussel», se ovenfor. Klarhetskravet ivaretas også i større grad ved at det innføres en selvstendig adgang i § 130 til pågripelse og internering under saksforberedelsen, i stedet for at en slik adgang skal være delvis regulert i kapittel 12.

Når det gjelder merknaden til NIM knyttet til statsborgerskap, vises det til at forarbeidene til statsborgerloven § 26 b bygger på at personen anses som utlending fra tidspunktet for departementets vedtak om tap av statsborgerskap. Det innebærer at utlendingsrettslige tiltak, herunder bruk av tvangsmidler, kan iverksettes fra vedtakstidspunktet, uten å avvente en etterfølgende domstolsprøving av gyldigheten av vedtaket om tap av statsborgerskap. Det vises til Prop. 134 L (2019–2020) punkt 9.3 for en nærmere redegjørelse.

De generelle vilkårene for bruk av tvangsmidler etter utlendingsloven § 99 er forutsatt å gjelde også for saker som faller inn under lovens kapittel 14. Det innebærer blant annet at tvangsmiddelbruk skal ha «tilstrekkelig grunn», være nødvendig og forholdsmessig.

Med bakgrunn i at det gjøres endringer i ordlyden for bruk av tvangsmidler etter kapittel 14, er det nødvendig å foreta endringer i utlendingsloven § 106 d første ledd bokstav j, som fastsetter de nærmere kriteriene for vurderingen av om det foreligger fare for unndragelse, for at disse skal samsvare.

8.2 Beslag, meldeplikt og bestemt oppholdssted

Det skal ikke besluttes pågripelse eller internering dersom det vil være tilstrekkelig med meldeplikt eller pålegg om bestemt oppholdssted. Dette følger av utlendingsloven § 130, jf. § 106 annet ledd, men også av den generelle tvangsmiddelbestemmelsen i § 99, som slår fast at tvangsmidler bare kan brukes når det er tilstrekkelig grunn til det og det ikke utgjør et uforholdsmessig inngrep. I norsk rett innebærer dette at man skal benytte det minst inngripende tvangsmiddelet, som anses tilstrekkelig til å oppnå formålet. Tilsvarende følger også av EMK artikkel 5.

Som omtalt over i punkt 5.2.2 er det i dag en snever adgang til å foreta beslag av reisedokumenter, eller pålegge meldeplikt og bestemt oppholdssted, også forut for et fattet vedtak i saken. Dette følger av ordlyden om at utlendingen er «funnet å utgjøre en trussel mot grunnleggende nasjonale interesser». Det må imidlertid kunne legges til grunn at det må foreligge en formell og skriftlig vurdering, for eksempel i form av et forhåndsvarsel. Dersom utlendingen er ansett å utgjøre en slik trussel, og tvangsretur ikke lar seg gjennomføre, kan det være adgang til å anvende de aktuelle tvangsmidlene også før det er truffet vedtak i saken, jf. § 130 første ledd.

I likhet med forslaget knyttet til pågripelse og internering, foreslår departementet at tvangsmidlene beslag, meldeplikt og bestemt oppholdssted også kan tas i bruk under behandlingen av en sikkerhetssak som kan føre til et vedtak som pålegger en utreiseplikt. For bedre å gjenspeile adgangen til å benytte tvangsmidler på ethvert tidspunkt under saksforberedelsen, foreslås det også her å endre ordlyden fra dagens vilkår om at utlendingen er «funnet å utgjøre en trussel» mot grunnleggende nasjonale interesser, til en adgang til bruk av tvangsmidler der det foreligger «konkrete holdepunkter for å anta» at utlendingen utgjør en trussel mot grunnleggende nasjonale interesser. Endringene vil sikre større grad av samsvar med ordlyden i kapittel 12, herunder i §§ 104 og 105. Det vises for øvrig til vurderingen i punkt 8.1.

Departementet foreslår å endre ordlyden fra dagens vilkår om adgang til bruk av beslag, og pålegg om meldeplikt eller bestemt oppholdssted

der utlendingen «ikke har innrettet seg etter et vedtak som pålegger en utreiseplikt», til at tiltakene må være «nødvendige for å sikre iverksettingen av et vedtak som pålegger en utreiseplikt». Endringen vil sørge for bedre samsvar mellom § 130 og kapittel 12, herunder § 99, samt mellom ny ordlyd i første og annet ledd i § 130. Språklig vil det også bedre fange opp tilfellene der tvangsmidler anvendes under behandlingen av en sak som kan føre til et vedtak som pålegger en utreiseplikt.

9 Økonomiske og administrative konsekvenser

Regelendringene om utvidet adgang til frihetsberøvelse mv. i saker som berører grunnleggende nasjonale interesser, innebærer en videre adgang enn i dag for politiet til å benytte slike tiltak. Ettersom politiet i dag går veien om utlendingsloven § 106 der det foreligger unndragelsesfare, er det rimelig å anta at regelendringene ikke vil gjelde et stort antall saker. De sakene det gjelder er derimot arbeidskrevende for politiet, særlig dersom de strekker ut i tid. Bruk av tvangsmidler krever tett oppfølging fra flere etater og det stilles krav om fremdrift i sakene, ikke minst overfor domstolene. Endringene kan derfor øke ressursbruken noe hos politiet. *Domstolsadministrasjonen* har i sitt høringssvar uttalt at de antar at antallet saker som berører grunnleggende nasjonale interesser hvor det vil være aktuelt med fremstilling for fengsling vil være lavt, og at dette ikke vil innvirke på domstolenes saksbehandlingstid eller ressursbruk i andre saker.

De ekstrakostnadene som eventuelt følger av regelendringene, vil ikke innebære noen vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser, og eventuelle merutgifter dekkes innenfor Justis- og beredskapsdepartementets gjeldende budsjettrammer.

10 Merknader til de enkelte bestemmelsene i lovforslaget

Til § 106 d første ledd bokstav j

Ordlyden endres for å være i tråd med endringsforslagene til § 130.

Til § 130

I bestemmelsens *første ledd* endres ordlyden fra en adgang til å foreta beslag, pålegge meldeplikt og bestemt oppholdssted der utlendingen er «funnet å utgjøre en trussel» mot grunnleggende nasjonale interesser, til at disse tvangsmidlene kan anvendes når det er «konkrete holdepunkter for å anta» at utlendingen utgjør en trussel mot grunnleggende nasjonale interesser. Pålegg om meldeplikt og bestemt oppholdssted, og avgjørelsen om beslag, besluttes av politimesteren eller den politimesteren gir fullmakt, men vurderingen må bygge på informasjon fra PST. Denne informasjonen skal komme til uttrykk gjennom en skriftlig, ugradert redegjørelse. Ordlyden «konkrete holdepunkter for å anta» anvendes i stor grad i kapittel 12 og tas inn for å skape bedre samsvar mellom kapitlene. I tillegg vil ordlyden bedre gjenspeile forslaget til adgangen til bruk av tvangsmidler, også forut for et fattet vedtak. Se nærmere omtale under punkt 8.2, jf. punkt 8.1.

Det gjøres en endring i ordlyden fra dagens vilkår om adgang til bruk av tvangsmidler der utlendingen «ikke har innrettet seg etter et vedtak som pålegger en utreiseplikt», til at tiltakene må være «nødvendige for å sikre iverksettingen av et vedtak som pålegger en utreiseplikt». Endringen gjøres for å skape bedre samsvar mellom bestemmelsene i kapittel 14 og kapittel 12, samt mellom ny ordlyd i første og annet ledd, se nærmere omtale i punkt 8.2. Det alternative vilkåret om adgang til bruk av tvangsmidler der «tvangsretur for øvrig ikke lar seg gjennomføre», videreføres.

Videre utvides adgangen til å foreta beslag og pålegge meldeplikt eller bestemt oppholdssted til å gjelde også under behandlingen av en sak som kan føre til et vedtak som pålegger en utreiseplikt, jf. § 90. Ordlyden samsvarer med den som benyttes i kapittel 12, i all hovedsak §§ 99, 104 og 105, og er ment å ha samme meningsinnhold. Formuleringen «kan føre til» innebærer at det må foreligge konkrete holdepunkter som tilsier at utlendingen risikerer å bli pålagt en plikt til å forlate riket, se omtale under punkt 8.2, jf. 8.1.

I *annet ledd* endres ordlyden fra dagens adgang til pågripelse og internering «dersom utlendingen utgjør en trussel mot grunnleggende nasjonale interesser», til at det vil være adgang til dette når det er «konkrete holdepunkter for å anta» at utlendingen utgjør en trussel mot grunnleggende nasjonale interesser. Pågripelsen besluttes av politimesteren eller den politimesteren gir fullmakt, men vurderingen må bygge på informasjon fra PST. Denne informasjonen skal komme til uttrykk gjennom en skriftlig, ugradert vurdering. Ordlyden «konkrete holdepunkter for å anta» anvendes i stor grad i kapittel 12 og tas inn for å skape bedre samsvar mellom kapitlene. I tillegg vil ordlyden bedre gjenspeile adgangen til frihetsberøvelse også forut for et fattet vedtak, som foreslås inntatt i annet punktum, se nærmere omtale nedenfor. Det vises for øvrig til omtalen under punkt 8.1.

Det tilføyes et vilkår om at «tiltakene må være nødvendige for å sikre iverksettingen av et vedtak som pålegger en utreiseplikt, jf. § 90.» Dette vilkåret hever ikke terskelen for internering, men gir kun uttrykk for de generelle reglene om bruk av tvangsmidler som er omtalt i § 99 og som gjelder for saker etter kapittel 14 allerede i dag. Vilkåret tas inn for å samsvare med ordlyden anvendt i kapittel 12, herunder i utlendingsloven § 99 og § 106 første ledd bokstav b, og innebærer ingen realitetsendring.

Adgangen til pågripelse og internering utvides til å gjelde også under behandlingen av en sak som kan føre til et vedtak som pålegger en utreiseplikt, jf. § 90. Dette fremkommer av annet punktum. Ordlyden samsvarer med den som benyttes i kapittel 12, herunder § 99 og § 106, og er ment å ha samme meningsinnhold. Formuleringen «kan føre til» innebærer at det må foreligge konkrete holdepunkter som tilsier at utlendingen risikerer å bli pålagt en plikt til å forlate riket. Det vises til omtale under punkt 8.1.

Vilkåret om at det må treffes tiltak med sikte på utsendelse videreføres i nytt tredje punktum. Det er gjort tilpasninger i ordlyden for at denne skal være mer i samsvar med bestemmelsen i § 106 tredje ledd, uten at dette medfører en realitetsendring.

Nåværende regulering om at bestemmelsene om lengste samlede tid for internering i § 106 b tredje ledd ikke gjelder, opprettholdes, men flyttes fra annet punktum til nytt fjerde punktum.

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 (utvidet adgang til frihetsberøvelse mv. i saker som berører grunnleggende nasjonale interesser).

Vi HAAKON, 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 (utvidet adgang til frihetsberøvelse mv. i saker som berører grunnleggende nasjonale interesser) i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om endringer i utlendingsloven (utvidet adgang til frihetsberøvelse mv. i saker som berører grunnleggende nasjonale interesser)

I

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

§ 106 d første ledd bokstav j skal lyde:

j. utlendingen *antas, på grunnlag av konkrete holdepunkter,* å utgjøre en trussel mot grunnleggende nasjonale interesser,

§ 130 første og annet ledd skal lyde:

Det kan foretas beslag av reisedokumenter etter § 104, eller pålegges meldeplikt og bestemt oppholdssted etter § 105, *når det er konkrete holdepunkter for å anta at utlendingen utgjør en trussel mot grunnleggende nasjonale interesser, og tiltakene er nødvendige for å sikre iverksettingen av et vedtak som pålegger en utreiseplikt, jf. § 90, eller tvangsretur for øvrig ikke lar seg gjennomføre. Det samme gjelder under behandlingen av en sak som kan føre til et slikt vedtak.*

En utlending kan pågripes og interneres etter §§ 106 til 106 c *når det er konkrete holdepunkter for å anta at* utlendingen utgjør en trussel mot grunnleggende nasjonale interesser, og *tiltakene er nødvendige for å sikre iverksettingen av et vedtak som pålegger en utreiseplikt, jf. § 90. Det samme gjelder under behandlingen av en sak som kan føre til et slikt vedtak. Det er et vilkår for pågripelse og internering at det treffes tiltak* med sikte på utsendelse. Bestemmelsene om lengste samlede tid for internering i § 106 b tredje ledd gjelder ikke.

II

Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer. Kongen kan sette i kraft de enkelte bestemmelsene til forskjellig tid.

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
Svanemerket Trykksak 2041 0446