



STORTINGET

Innst. 72 L

(2018–2019)

Innstilling til Stortinget
fra kommunal- og forvaltningskomiteen

Prop. 117 L (2017–2018)

Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om Endringer i utlendingsloven (tilbakeholdelse og innbringelse m.m.)

Til Stortinget

Sammendrag

Proposisjonens hovedinnhold

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

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

ragrafen i utlendingsloven vil innbringelsesadgangen også omfatte tilfeller der det er tvil om lovligheten av utlendingens opphold. Det vises til proposisjonens kapittel 7.

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

Departementet foreslår en ny hjemmel i § 106 som vil gi særskilt grunnlag for pågrep i tilfeller hvor det er et situasjonsbestemt behov ved innreisekontroll for å holde på utlendingen i mer enn fire timer, men uten at det er nødvendig å vurdere om det i tillegg foreligger unndragelsesfare. Den foreslåtte hjemmelen åpner for at frihetsberøvelse på dette grunnlag bare skal kunne skje for inntil 24 timer. Det vises til proposisjonens kapittel 8.

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

Med grunnlag i ovennevnte forslag om utvidet adgang til pågrep foreslås det i proposisjonen også en ny hjemmel i § 105 som vil gi politiet adgang til å velge et mindre inngripende alternativ til pågrep i den aktuelle situasjonen, nemlig pålegg om meldeplikt eller

bestemt oppholdssted dersom dette er tilstrekkelig eller frihetsberøvelse vil være uforholdsmessig. Det vises til proposisjonens kapittel 9.

Forslagene om å kunne holde på utlendingen i mer enn fire timer uten at det foreligger unndragelsesfare mv., samt ny hjemmel til å pålegge meldeplikt eller bestemt oppholdssted, vil ikke gjelde utlendinger som søker beskyttelse (asyl). For disse gjelder de øvrige reglene i §§ 105 og 106, som både omfatter generelle regler om meldeplikt/bestemt oppholdssted og pågrepelse/internering og spesielle regler for asylsøkere.

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

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

I proposisjonens kapittel 2 gis en omtale av bakgrunnen for forslaget, i kapittel 3 gis en omtale av høringsen, i kapittel 4 av gjeldende rett, i kapittel 5 av menneskerettslige forpliktelser og i kapittel 6 av rettsstillingen i andre land. I kapitlene 7 Tilbakeholdelse og innbringelse, 8 Pågrepelse, 9 Meldeplikt og bestemt oppholdssted og 10 Vedtaksmyndighet i bortvisningssaker gis det en omtale av høringsforslaget, høringsinstansenes syn og departementets vurdering av de aktuelle lovforslagene. I kapittel 12 fremkommer merknader til de enkelte bestemmelsene i lovforslaget.

Økonomiske og administrative konsekvenser

Det vises i proposisjonen til at forslagene vil innebære et tydeligere hjemmelsgrunnlag for kortvarig tilbakeholdelse og innbringelse av utlendinger, samt forenklete vilkår for pågrepelse i enkelte saker.

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

Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Masud Gharakhani, Kjell-Idar Juvik, Stein Erik Lauvås og Siri Gåsemyr Staalesen, fra Høyre, Norunn Tveiten Benestad, Mari Holm Lønseth, Olemic

Thommessen og Ove Trellevik, fra Fremskrittspartiet, Jon Engen-Helgheim og Kari Kjønaas Kjos, fra Senterpartiet, Heidi Greni og Willfred Nordlund, fra Sosialistisk Venstreparti, lederen Karin Andersen, og fra Kristelig Folkeparti, Torhild Bransdal, viser til at når politiet i inn- og utreisekontrollen avdekker at en utlending ikke fyller vilkårene for lovlig innreise, eller at det foreligger opplysninger som tilsier at utlendingen skal nektes utreise, blir vedkommende holdt tilbake for å avklare dette. Tilsvarende hender det også at en utlending innbringes eller holdes tilbake i forbindelse med en alminnelig utlendingskontroll på territoriet når vedkommende ikke samarbeider med politiet om å avklare sin identitet og lovligheten av sitt opphold.

Komiteen er enig i at det er grunn til å tydeliggjøre hjemmelsgrunnlaget når det gjelder politiets adgang til å innbringe og holde tilbake utlendinger som stanses i inn- og utreisekontroll, eller som stanses i forbindelse med alminnelig utlendingskontroll, inntil fire timer. Komiteen støtter forslaget om en egen bestemmelse i utlendingsloven som regulerer dette.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti viser til at det legges til grunn at forslaget ikke vil føre til flere innbringelser. Dette medlem viser til at det har vært flere konflikter mellom politiet og spesielt ungdom som har opplevd å bli kontrollert svært ofte. Det er derfor svært viktig, og dette medlem legger til grunn, at muligheten til å innbringe en person i fire timer i forbindelse med en utlendingskontroll ikke blir benyttet på en diskriminerende måte, men for reelt å få avklart en persons identitet eller lovlig opphold i Norge.

Komiteen viser til at det i noen tilfeller er behov for at en utlending holdes tilbake lenger enn fire timer for å avklare om vedkommende skal bortvises eller utvises. Dette kan for eksempel være tilfellet når utlendingen stanses i innreisekontrollen om kvelden, da det ikke er mulig å gjennomføre returreise før dagen etter. I disse tilfellene må det i dag vurderes om det foreligger unndragelsesfare, slik at det er rettslig grunnlag for at en jurist i politiet kan treffe beslutning om pågrepelse etter utlendingsloven § 106 første ledd bokstav b. Komiteen støtter forslaget i proposisjonen om at det i forbindelse med innreisekontroll innføres en ny hjemmel i utlendingsloven § 106, som åpner for at en jurist i politiet i disse tilfellene kan beslutte å holde på utlendingen i inntil 24 timer uten at det er nødvendig å avgjøre om det foreligger unndragelsesfare eller ikke. Komiteen støtter også forslaget om unntak fra denne nye bestemmelsen om pågrepelse i inntil 24 timer når det gjelder barn og barnefamilier.

Komiteens tilråding

Komiteens tilråding fremmes av en samlet komité.

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til proposisjonen og rår Stortinget til å gjøre følgende

vedtak til lov

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

I

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

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

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

Ny § 21 a skal lyde:

§ 21 a. *Tilbakeholdelse og innbringelse*

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

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

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

§ 84 første ledd bokstav d skal lyde:

- d) *arbeids- og velferdsforvaltningen,*

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

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

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

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

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

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

§ 106 a femte ledd bokstav c skal lyde:

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

§ 106 b tredje ledd nytt sjette punktum skal lyde:

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

§ 129 femte ledd annet punktum skal lyde:

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

II

Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer.

Oslo, i kommunal- og forvaltningskomiteen, den 27. november 2018

Karin Andersen

leder

Ove Trellevik

ordfører

