

Rundskriv

Utlendingsdirektoratet
Politiets sikkerhetstjeneste

Nr.
GI-04/2026

Vår ref
24/7628

Dato
03.08.2026

GI-04/2026 – Instruks om behandling av saker som kan berøre grunnleggende nasjonale interesser eller utenrikspolitiske hensyn etter utlendingsloven kapittel 14, § 35, og saker etter eksportkontrollregelverket

Innhold

1.	Innledning.....	2
2.	Sentrale begreper	3
2.1	Grunnleggende nasjonale interesser	3
2.2	Utenrikspolitiske hensyn	4
3.	Vedtaks- og instruksjonsmyndighet.....	4
4.	særskilt om eksportkontroll, sanksjoner og restriktive tiltakslistor	5
4.1	Eksportkontroll og andre tiltak for å hindre overføring av kunnskap og teknologi.....	5
4.1.1	Oppholdstillatelse	5
4.1.2	Visumsaker	6
4.1.3	Andre saker	7
4.2	Reiserestriksjoner.....	7
5.	Veiledende indikatorliste	7
6.	saksbehandlingsrutiner for saker etter ul. kapittel 14.....	9
6.1	Identifisering av saker og innhenting av opplysninger	9
6.2	Foreleggelse av saker for PST og Utenriksdepartementet mv.....	10
6.2.1	Foreleggelse for PST og Utenriksdepartementet og orientering av Kripos 10	
6.2.2	Vurderingene fra PST	10
6.2.3	Vurderingene fra Utenriksdepartementet	11
6.3	Deltakere i fredsprosesser.....	11
6.4	Visum begrunnet i nasjonale hensyn, jf. ul. § 11	11

6.5	Oversendelse av saker til departementet for vurdering	12
6.6	Særlig om utvisningssaker	13
6.7	Særlig om saker etter ul. § 32	14
6.8	Særlig om fornyelsessaker	15
6.9	Departementets tilbakemelding	15
6.10	UDIs behandling av saker etter departementets tilbakemelding	16
6.11	Samhandling med Arbeids – og inkluderingsdepartementet (AID)	16
7.	Saksbehandlingsrutiner for saker etter ul. § 35 (overføringsflyktninger)	16
7.1	Generelt	16
7.2	Saksbehandlingsrutiner for overføringssaker	18
7.3	Departementets tilbakemelding	18
8.	Tilfeller der formkravene fravikes	19
9.	klageadgang og søksmål	19
9.1	Saker der vedtak er fattet i henhold til ul. kapittel 14	19
9.2	Saker som har vært forelagt departementet, men vedtak er fattet i henhold til utlendingslovens alminnelige regler	20
9.3	Særlig om overføringssaker	20
10.	fritt rettsråd i saker om beskyttelse og absolutt vern mot utsendelse	20
10.1	Utgangspunkt og bakgrunn	20
10.2	Tidspunkt for tildeling av advokat	21
11.	Håndtering av gradert informasjon	21
12.	partsinnsyn	23
13.	Journalføring av saker	23
14.	mediehenvendelser	24

1. INNLEDNING

Justis- og beredskapsdepartementet (departementet) viser til lov 15. mai 2008 nr. 35 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven) og departementets alminnelige instruksjonsadgang samt instruksjonsrett iht. utlendingsloven (ul.) § 128. Begrensningene i instruksjonsadgangen som følger av ul. § 76 kommer ikke til anvendelse for denne instruks.

Med hjemmel i ul. § 76, jf. § 128 gis det herved instruks til Utlendingsdirektoratet (UDI) og Politiets sikkerhetstjeneste (PST) om behandling av enkeltsaker etter ul. kapittel 14 Særskilte regler for saker som berører grunnleggende nasjonale interesser eller utenrikspolitiske hensyn, § 35, og eksportkontrollsaker etter utlendingsforskriften (uf.) § 6-35. Instruksjonen gjelder for PST der dette fremgår uttrykkelig av teksten.

UDIs førstelinje i saker etter instruksjonen instrueres av UDI.

Rundskriv GI-22/2010 om formkrav til UDIs praksisforeleggelse og rapportering om positive vedtak etter ul., og departementets tilbakemeldinger, gjelder ikke for saker som er omfattet av foreliggende instruks.

Retningslinjene er ikke uttømmende. På grunn av sakenes særegne karakter, kan det i enkelte tilfeller være behov for at retningslinjene fravikes.

Instruksen trer i kraft straks, og erstatter GI-02/2025 Instruks om behandling av saker som kan berøre grunnleggende nasjonale interesser eller utenrikspolitiske hensyn etter utlendingsloven kapittel 14, § 35, og saker etter eksportkontrollregelverket.

Departementet har gitt egen instruks til Utlendingsnemnda (UNE) om behandling av saker etter ul. kapittel 14.

2. SENTRALE BEGREPER

2.1 Grunnleggende nasjonale interesser

Med ett unntak (ul. § 73 første ledd bokstav b, utelukkelse fra vern mot utsendelse) har begrepet «grunnleggende nasjonale interesser» erstattet de to begrepene «tvingende samfunnsmessige hensyn» og «rikets sikkerhet», som ble brukt i utlendingsloven 1988.

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 terrorhandling 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.

2.2 Utenrikspolitiske hensyn

Ul. gir ikke en nærmere definisjon av hva som ligger i begrepet «utenrikspolitiske hensyn». Det gjorde heller ikke utlendingsloven 1988. Begrepet er omtalt i forarbeidene til ul.¹ Det følger av forarbeidene at begrepet er omfattende og kan fortone seg noe uforutsigbart, i lys av at vurderingen kan være tids- og situasjonsbetinget, og at det derfor er vanskelig å gi konkrete retningslinjer for begrepets innhold. Det foreligger per i dag ingen relevant rettspraksis om tolkingen av «utenrikspolitiske hensyn». I juridisk teori er begrepet kun gitt en begrenset behandling.

Tradisjonelt vil begrepet dreie seg om forholdet mellom Norge og fremmede stater eller internasjonale organisasjoner. I den utstrekning en sak kan føre til reaksjoner fra disse eller på annen måte påvirke Norges internasjonale forbindelser, vil dette være å betrakte som et utenrikspolitisk anliggende. Samtidig understrekes det at det etter folkeretten ikke skal anses som en uvennlig handling å gi noen asyl, jf. De Forente Nasjoners (FN) verdenserklæring om menneskerettighetene artikkel 14.

Ved søknader om besøksvisum er utenrikspolitiske hensyn tradisjonelt benyttet til å avskjære kontakt med personer som representerer eller kan assosieres med regimer en ønsker å markere politisk avstand til. Departementet har instruert om at det ikke skal utstedes visum til utlendinger som er underlagt reiserestriksjoner, departementets instruks om gjennomføring av reiserestriksjoner mot enkeltpersoner (utlendinger) som følge av sanksjoner fra De forente Nasjoners sikkerhetsråd og restriktive tiltak fra Den europeiske union som Norge har sluttet opp om. Disse utlendingene skal også nektes innreise og transitt gjennom Norge.»

Utenrikspolitiske hensyn kan også tale for at en søknad bør *innvilges*.

Begrepene «grunnleggende nasjonale interesser» og «utenrikspolitiske hensyn» vil til en viss grad kunne være overlappende, eksempelvis i saker som gjelder personer med tilknytning til internasjonal terrorisme.

3. VEDTAKS- OG INSTRUKSJONSMYNDIGHET

Hvilket organ som har vedtaksmyndighet i saker som berører grunnleggende nasjonale interesser eller utenrikspolitiske hensyn er regulert i ul. § 127.²

Hovedregelen etter ul. § 127 første ledd er at vedtak eller beslutninger fattes av UDI i førsteinstans. Departementet kan imidlertid beslutte å overta en sak som førsteinstans, jf. ul. § 127 første ledd bokstav a. Videre er departementet førsteinstans i saker som nevnt i ul. § 127 fjerde ledd (utvisning av utlending med oppholdstillatelse, tilbakekall av oppholdstillatelse og avslag på fornyelse av oppholdstillatelse som ellers skal fornyes).

Dersom departementet kommer til at det ikke skal tre inn som vedtaksorgan etter ul. § 127 første ledd bokstav a, returnerer departementet saken til UDI for behandling og avgjørelse. Det samme gjelder dersom departementet har vedtaksmyndighet i saken

¹ Jf. NOU 2004:20 kapittel 13.5.2 og Ot.prp. nr. 75 (2006-2007) kapittel 18.1.2.

² For overføringsflyktninger gjelder særregler etter lovens § 35, jf. avsnitt 7 nedenfor.

etter § 127 fjerde ledd, men kommer til at det ikke skal fattes vedtak etter reglene i ul. kapittel 14.

Departementet kan alltid be om å få se utkast til vedtak. I hvilke tilfeller departementet kan instruere UDI, fremkommer av ul. § 128.

Når departementet fatter vedtak eller beslutning i en sak, kan departementet også avgjøre alle andre tilknyttede saker eller spørsmål, jf. ul. § 127 femte ledd. Dette innebærer for eksempel at dersom departementet avslår en asylsøknad, kan departementet også avgjøre en søknad om familieinnvandring eller spørsmål om utvisning. Det må vurderes konkret om også saker som gjelder utlendingens familiemedlemmer kan berøre grunnleggende nasjonale interesser eller utenrikspolitiske hensyn.

Begrensninger i retten til å fatte negative vedtak eller beslutninger begrunnet med grunnleggende nasjonale interesser eller utenrikspolitiske hensyn, kan følge av annen lovgivning og internasjonale forpliktelser. Ul. § 126 femte ledd første punktum slår fast at reglene i kapittel 4 (beskyttelse) og kapittel 9 (absolutt vern mot utsendelse) har forrang i saker om beskyttelse, likevel slik at det ikke gjelder en rett til anerkjennelse som flyktning etter ul. § 28 første ledd bokstav b dersom det er grunnlag for å utvise utlendingen av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser. Det er følgelig ikke adgang til å nekte flyktningstatus etter flyktningkonvensjonen av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser eller utenrikspolitiske hensyn (med mindre det er grunnlag for eksklusjon etter konvensjonens egne bestemmelser). Det er heller ikke adgang til å nekte vern mot utsendelse etter EMK artikkel 2 eller 3 ut fra slike hensyn, men det kan treffes formelt vedtak om utvisning så lenge vedtaket ikke iverksettes før grunnlaget for utsendelsesvernet er bortfalt. Spørsmålet om oppholdstillatelse beror i så fall på en vurdering etter ul. §§ 74 og 38.

Når det gjelder spørsmålet om oppholdstillatelse etter ul. § 38 for personer som ikke er vernet mot utsendelse, kan det legges vekt på grunnleggende nasjonale interesser og utenrikspolitiske hensyn både med hensyn til om tillatelse skal gis, og med hensyn til hva som skal være innholdet i tillatelsen.

4. SÆRSKILT OM EKSPORTKONTROLL, SANKSJONER OG RESTRIKTIVE TILTAKSLISTER

4.1 Eksportkontroll og andre tiltak for å hindre overføring av kunnskap og teknologi

4.1.1 Oppholdstillatelse

Lov om kontroll med eksport av strategiske varer, tjenester og teknologi m.v. (eksportkontrollloven) § 1 innebærer at søknad om oppholdstillatelse i en del tilfeller bør avslås for å hindre utførsel av blant annet kunnskap og teknologi som kan være av betydning for andre lands utvikling av produkter til militært bruk. Bestemmelsens første og annet ledd lyder:

«Kongen kan bestemme at varer og teknologi som kan være av betydning for andre lands utvikling, produksjon eller anvendelse av produkter til militært bruk eller som direkte kan tjene til å utvikle et lands militære evne, samt varer og teknologi som kan benyttes til å utøve terrorhandlinger, jf. straffeloven § 131, ikke må utføres fra Norge uten særskilt tillatelse. Det kan også settes forbud mot at det uten særskilt tillatelse ytes tjenester som nevnt i første punktum. Det kan settes vilkår for tillatelsene.

Kongen kan likeså sette forbud mot at personer som har bopel eller oppholdssted i Norge og norske selskaper, stiftelser og sammenslutninger uten særskilt tillatelse driver handel med, formidler eller på annen måte bistår ved salg av våpen og militært materiell fra et fremmed land til et annet. Tilsvarende gjelder for strategiske varer og teknologi som er nærmere angitt i forskrift.»

Utenriksdepartementet er ansvarlig for eksportkontrollloven.

I henhold til politiloven § 17 b første ledd nr. 4 skal PST forebygge og etterforske overtredelser av bestemmelser i eller i medhold av eksportkontrollloven og lov om gjennomføring av internasjonale sanksjoner (sanksjonsloven).

Etter uf. § 6-35 første ledd bokstav a kan det i saker etter forskriftens kapittel 6 (oppholdstillatelse i forbindelse med arbeid og studier mv.) nektes oppholdstillatelse eller andre aktuelle rettigheter av slike hensyn som nevnt i eksportkontrollloven § 1 første og annet ledd.

I uf. § 6-35 første ledd bokstav b er det fastsatt en tilsvarende bestemmelse for tilfeller hvor det er nødvendig å nekte en tillatelse eller rettighet for å gjennomføre restriktive tiltak som følger av bestemmelser i eller i medhold av sanksjonsloven.

En sak der det skal treffes vedtak etter uf. § 6-35 med grunnlag i vurderinger fra PST eller Utenriksdepartementet, faller i utgangspunktet ikke inn under saksbehandlingsreglene om saker som kan berøre grunnleggende nasjonale interesser eller utenrikspolitiske hensyn. Dette selv om slike saker ofte vil kunne involvere nevnte interesser/hensyn. Saken skal i slike tilfeller ikke forelegges departementet, men behandles i henhold til alminnelige saksbehandlingsregler.

Dersom UDI kommer til at en sak ikke bør avslås etter uf. § 6-35, til tross for at dette tilrådes fra PST eller Utenriksdepartementet, skal det ikke treffes avgjørelse i saken før den også er vurdert i henhold til regelverket for saker som kan berøre grunnleggende nasjonale interesser eller utenrikspolitiske hensyn. I slike tilfeller skal også saken forelegges departementet før UDI treffer vedtak.

Dersom det er søkt oppholdstillatelse til en stilling som krever sikkerhetsklarering, må det alltid avklares at nødvendig klarering foreligger før tillatelse eventuelt gis.

4.1.2 Visumsaker

Det kan forekomme tilfeller der eksportkontrollhensyn eller hensynet til norsk gjennomføring av sanksjoner og restriktive tiltak må vurderes i visumsaker, jf. uf. kapittel 3. I visumsaker, der slike hensyn taler mot at visum gis, vil som hovedregel

grunnleggende nasjonale interesser og/eller utenrikspolitiske hensyn iht. ul. kapittel 14 også tale i mot, slik at UDI kan treffe vedtak om å nekte visum i medhold av ul. § 126 første ledd. Departementet (JD) er i så fall klageinstans, jf. ul. § 129 første ledd.

UDI har det faglige overordnede ansvaret for behandlingen av visumsaker. Norsk utenriksstasjon er i utgangspunktet gitt vedtaksmyndighet i visumsaker, jf. uf. § 3-14. Visumsaker der eksportkontrollhensyn eller hensynet til norsk gjennomføring av sanksjoner og restriktive tiltak mv. gjør seg gjeldende, defineres som tvilssaker i medhold av uf. § 3-14 fjerde ledd, og skal forelegges UDI for avgjørelse.

UDI må vurdere i hver enkelt sak om den skal forelegges PST for en vurdering av grunnleggende nasjonale interesser, jf. instruksens punkt 6.2.1.

UDI skal som hovedregel ikke oversende departementet (JD) visumsaker der eksportkontrollhensyn eller hensynet til norsk gjennomføring av sanksjoner og restriktive tiltak gjør seg gjeldende, dersom UDI vil avslå søknaden. Det er i slike tilfeller en forutsetning at UDI har vedtakskompetanse i saken i medhold av ul. § 127. UDI må alltid vurdere om det er noe i den aktuelle saken som tilsier at den likevel skal oversendes departementet i tråd med saksbehandlingsrutinene i denne instruksens punkt 6, selv om det legges opp til at søknaden skal avslås.

Dersom UDI ønsker å innvilge en visumsøknad, der eksportkontrollhensyn eller hensynet til norsk gjennomføring av sanksjoner og restriktive tiltak taler mot at visum gis, skal saken oversendes departementet (JD) i henhold til rutinene i instruksen her (punkt 6).

4.1.3 Andre saker

Dersom eksportkontrollhensyn gjør seg gjeldende i utlendingssaker utenfor uf. kapittel 3 og 6, må saken behandles i tråd med de ordinære saksbehandlingsreglene i instruksen her.

4.2 Reiserestriksjoner

Reiserestriksjoner innebærer at det er forbud for personer som står på særskilte lister mot å reise inn i Norge. Norge har en folkerettslig plikt til å gjennomføre reiserestriksjoner vedtatt av FNs Sikkerhetsråd. Det finnes også reiserestriksjoner innført av Den europeiske union (EU), som Norge har sluttet opp om. Det er utenrikspolitiske hensyn som ligger bak Norges tilslutning til EUs felles praksis om ikke å innvilge søknad om visum eller oppholdstillatelse til disse personene.

Det vises til departementets instruks om gjennomføring av reiserestriksjoner mot enkeltpersoner (utlendinger) som følge av sanksjoner fra De Forente Nasjoners sikkerhetsråd og restriktive tiltak fra Den europeiske union som Norge har sluttet opp om og de til enhver tid gjeldende reiserestriksjoner.

5. VEILEDENDE INDIKATORLISTE

Listen nedenfor søker å angi forhold som kan indikere at en utlendingssak kan berøre grunnleggende nasjonale interesser eller utenrikspolitiske hensyn, slik at saken skal forelegges PST og/eller Utenriksdepartementet, jf. instruksens punkt 6.2, og senere

departementet, jf. punkt 6.5. **Listen er ikke en uttømmende angivelse** av hvilke typer saker som skal forelegges departementet. UDI skal foreta en selvstendig og konkret vurdering av sakens opplysninger og av spørsmålet om saken skal forelegges departementet. Dersom UDI er i tvil om hvorvidt en sak kan berøre grunnleggende nasjonale interesser eller utenrikspolitiske hensyn, skal saken forelegges departementet.

Veiledende indikatorliste:

1. **FNs sikkerhetsråd har vedtatt sanksjoner** overfor utlendingen eller en organisasjon utlendingen er medlem av, eller **EU har vedtatt restriktive tiltak** overfor utlendingen eller en organisasjon/enhet utlendingen har tilknytning til. Tilsvarende gjelder dersom utlendingen eller en organisasjon/enhet vedkommende har tilknytning til, er **oppført på EUs lister over personer, organisasjoner og enheter som omfattes av EUs felles holdning om særskilte tiltak mot terrorisme** (EUs terrorliste).
2. Det er grunn til å anta at utlendingen har **en ikke perifer tilknytning til et terrornettverk/terrorforbund** som har gjennomført voldelige handlinger, eller at utlendingen har **en ikke perifer tilknytning til en gruppering, en organisasjon eller et parti** med forbindelser til, eller som aktivt støtter, terrornettverk eller grupperinger som har gjennomført voldelige ekstremistiske handlinger. I vurderingen kan det ses hen til blant annet tilknytningens varighet og om utlendingen har vært utsatt for tvangsmessig rekruttering.
3. Det er grunn til å anta at utlendingen på annen måte har **en ikke perifer tilknytning til terrorvirksomhet**, herunder gjennom å inspirere eller motivere til ekstremistiske handlinger uten at konkrete handlinger er begått.
4. Det er grunn til å anta at utlendingen har en **politisk og/eller ideologisk overbevisning** som tilsier at vedkommende støtter anvendelse av ekstremistiske og voldelige handlinger.
5. Det er grunn til å anta at utlendingen kan knyttes **til flyktningspionasje**.
6. Det er grunn til å anta at utlendingen arbeider for/har arbeidet for, har/har hatt **tilknytning til eller har kunnskap om sikkerhets- og/eller etterretningstjenester, eller har kunnskap om etterretningsinformasjon for øvrig**.
7. Det er grunn til å anta at utlendingen kan utgjøre en **trussel mot norske myndighetspersoner, offentlige organer, viktig infrastruktur, samferdsel, helseberedskap eller utenlandske representasjoner, eller på andre måter vil sette betydelige samfunnsinteresser i fare**.
8. Utlendingen tilhører et **regime** Norge ikke anerkjenner.
9. Utlendingen er en **profilert person**, og/eller har hatt en **fremtredende politisk/administrativ posisjon**, og utfallet av saken kan **utløse reaksjoner** fra hjemlandets myndigheter eller fra andre lands myndigheter.

10. Utlendingen har eller antas å ha hatt en **høyere posisjon i militæret eller politiet** i et land som ikke har et demokratisk styresett.
11. Det er grunn til å anta at utlendingen har deltatt i, eller har bidratt til, **særlig samfunnsfarlig kriminalitet, organisert kriminalitet, krigsforbrytelser, forbrytelser mot menneskeheten eller folkemord.**
12. Utlendingen har foretatt flere **utenlandsreiser** fra et land som er **restriktivt med å gi utreisetillatelse**.
13. Utlendingen er, eller har vært, **tilmeldt personell eller familiemedlem bosatt i samme husholdning som slikt personell, ved et annet lands diplomatiske representasjon i Norge eller i et annet land**, og søker om asyl eller annen tillatelse til opphold. Med tilmeldt personell menes både tjenestepersonell og personer med diplomatstatus, herunder personell som har vært tilmeldt ved lønnet konsulær representasjon, eller ved mellomstatlig organisasjon eller konvensjonsorgan.
14. Det er grunn til å anta at utlendingen har **deltatt i våpenhandel** eller har **kunnskap om våpenindustri**, som er straffbart i henhold til konvensjonsforpliktelser Norge er bundet av.
15. Utlendingen har **arbeidet** i en bedrift, akademisk institusjon eller forskningsinstitusjon som kan mistenkes for å fremstille **masseødeleggesvåpen og/eller leveringsmidler for slike.**
16. Utlendingen søker **høyere studium eller skal drive forskning** innen fagområder som er relevante for spredning av **masseødeleggesvåpen og/eller leveringsmidler** for slike, jf. eksportkontrollloven med forskrift 19. juni 2013 til gjennomføring av utførselsreguleringen for strategiske varer, tjenester og teknologi, og det ikke legges opp til å avslå søknaden etter uf. § 6-35.
17. Saken er knyttet til samarbeidsordninger med **internasjonale domstoler**, eller **internasjonale organer** har henvendt seg til norske myndigheter om saken.
18. Saken kan være omfattet av punkt 8 i **resolusjon 2397 (2017)** av 22. desember 2017 fra FNs Sikkerhetsråd, om repatriering av nordkoreanske borgere.

6. SAKSBEHANDLINGSRUTINER FOR SAKER ETTER UL. KAPITTEL 14

6.1 Identifisering av saker og innhenting av opplysninger

UDI skal i alle enkeltsaker etter ul. vurdere om det fremkommer, eller om det er nødvendig å innhente opplysninger som kan tilsi at saken kan berøre grunnleggende nasjonale interesser eller utenrikspolitiske hensyn, jf. ul. § 126. I denne vurderingen vil indikatorlisten (se punkt 5) være et hjelpemiddel.

Dersom det foreligger et «sikkerhetsflagg» i Eurodac i saken iht. Eurodac-forordningen, jf. ul. § 101, skal UDI på egnet måte undersøke om grunnlaget for sikkerhetsflagget tilsier at det er indikasjoner på at saken kan berøre grunnleggende nasjonale interesser. Basert på grunnlaget for sikkerhetsflagging må man gjøre en vurdering av om saken kan berøre grunnleggende nasjonale interesser. Der grunnlaget for sikkerhetsflagg ikke tilsier treff på indikatorlisten eller at saken på annen måte berører grunnleggende nasjonale interesser, medfører ikke sikkerhetsflagg i seg selv at saken kan berøre grunnleggende nasjonale interesser etter utlendingsloven kapittel 14.

6.2 Foreleggelse av saker for PST og Utenriksdepartementet mv.

6.2.1 Foreleggelse for PST og Utenriksdepartementet og orientering av Kripas

UDI skal som utgangspunkt forelegge de aktuelle sakene for PST eller Utenriksdepartementet med en svarfrist på tre uker. Fristen kan settes kortere ved behov, jf. bl.a. punkt 4.1.2 (b) foran. I enkelte saker må begge instanser involveres.

UDI skal i foreleggelsen til PST be om en vurdering av om utlendingen utgjør en fremtidig trussel mot grunnleggende nasjonale interesser iht. ul. kapittel 14. For oversendelse til PST bør indikatorlisten sammenholdes med vurderinger fra PST knyttet til enkelte land, sakstyper eller kategorier av anførsler. Konkrete innspill fra PST kan vektlegges ved vurdering av om saken skal forelegges PST. Dette vil kunne innebære at ikke alle saker som har treff i indikatorlisten nødvendigvis må oversendes PST for vurdering.

UDI skal i foreleggelsen til Utenriksdepartementet be om en vurdering av om saken berører utenrikspolitiske hensyn iht. ul. kapittel 14.

I saker som inneholder opplysninger som knytter utlendingen til organisert kriminalitet, krigsforbrytelser, forbrytelser mot menneskeheten eller folkemord, skal UDI vurdere om Kripas skal orienteres.

6.2.2 Vurderingene fra PST

PST vurderer om en utlending utgjør en fremtidig trussel mot grunnleggende nasjonale interesser i saker de mottar fra UDI iht. foreliggende instruks.

PST kan i særlige tilfeller, dersom det er innenfor deres mandat, også vurdere om det er andre elementer som kan tilsi at det av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser bør treffes et vedtak eller en beslutning, jf. ul. § 126 første og annet ledd.

Dersom PST kommer til at en utlending ikke utgjør en fremtidig trussel mot grunnleggende nasjonale interesser, meldes dette tilbake til UDI i samsvar med rutiner som er avtalt mellom PST og UDI.

UDI har et selvstendig ansvar for, i alle saker, å vurdere om den kan berøre grunnleggende nasjonale interesser og skal oversendes departementet. Dette gjelder selv om PST ikke finner at utlendingen utgjør en fremtidig trussel eller at saken på annen måte berører de nevnte hensyn.

Dersom PST kommer til at en utlending utgjør en fremtidig trussel, gir PST en vurdering og en begrunnet anbefaling av hva som bør bli utfallet i saken vurdert opp mot de aktuelle hensynene. Hvor utførlig begrunnelse som gis, vurderes i den enkelte sak, særlig sett hen til behovet for konfidensialitet. UDI må, uavhengig av PSTs tilbakemelding, foreta en selvstendig vurdering av om vilkårene for utlendingsrettslige reaksjoner etter utlendingsloven er oppfylt.

Vurderingene fra PST skal som hovedregel sendes direkte til UDI.

Dersom særlige grunner tilsier det, sendes vurderingene via Justis – og beredskapsdepartementet. Ugraderte dokumenter og dokumenter gradert til og med Begrenset kan i slike tilfeller sendes elektronisk via Nasjonalt Begrenset Nett (NBN) til departementets postmottaksklient.

6.2.3 Vurderingene fra Utenriksdepartementet

Utenriksdepartementet vurderer om en sak berører utenrikspolitiske hensyn iht. ul. kapittel 14 i saker de mottar fra UDI iht. foreliggende instruks. Dersom Utenriksdepartementet kommer til at en sak berører utenrikspolitiske hensyn, gir de en vurdering og begrunnet anbefaling av hva som bør bli utfallet i saken vurdert opp mot de aktuelle hensynene. Hvor utførlig begrunnelse som gis, vurderes i den enkelte sak, særlig sett hen til behovet for konfidensialitet. UDI må, uavhengig av Utenriksdepartementets tilbakemelding, foreta en selvstendig vurdering av om vilkårene for utlendingsrettslige reaksjoner etter utlendingsloven er oppfylt.

Vurderingene fra Utenriksdepartementet skal som hovedregel sendes direkte til UDI. Dersom særlige grunner tilsier det, sendes vurderingene via Justis- og beredskapsdepartementet. Ugraderte dokumenter og dokumenter gradert til og med Begrenset kan i slike tilfeller sendes elektronisk via NBN til departementets postmottaksklient.

6.3 Deltakere i fredsprosesser

Utenriksdepartementet gir ved behov informasjon til UDI om utlendinger som skal delta i fredsprosesser i Norge, og som Utenriksdepartementet ønsker skal gis oppholdstillatelse i medhold av ul. § 126 fjerde ledd. Av henvendelsen fra Utenriksdepartementet fremgår det for hvilket tidsrom oppholdet gjelder, og hvorvidt saken haster. UDI skal opprette sak i Datasystemet for flyktningsaker (DUF) på aktuelle utlendinger, og det må vurderes hvorvidt det er behov for skjerming. UDI behandler saken i tråd med retningslinjene i instruksen her. Unntak fra gebyrreglene i ul. § 89 vurderes etter ul. § 126 fjerde ledd. Saken skal forelegges departementet for eventuelt samtykke til innvilgelse av søknaden, jf. ul. § 127 tredje ledd. Saken skal oversendes departementet så snart som mulig etter at PSTs vurdering er mottatt, jf. instruksens punkt 6.5.

6.4 Visum begrunnet i nasjonale hensyn, jf. ul. § 11

Dersom en sak som vurderes og avgjøres etter ul. § 11 kan berøre grunnleggende nasjonale interesser, skal saken behandles i henhold til herværende instruks. I saker som vurderes og avgjøres etter ul. § 11, begrunnet i nasjonale hensyn, kan det også forekomme tilfeller der utenrikspolitiske hensyn berøres. UDI skal i slike tilfeller sørge for å innhente en begrunnelse fra Utenriksdepartementet for om, og eventuelt hvorfor,

det foreligger utenrikspolitiske hensyn. Dersom UDI legger opp til å avslå en søknad om visum i henhold til ul. § 11 selv om Utenriksdepartementet mener at utenrikspolitiske hensyn tilsier at vedkommende utlending gis visum, skal saken forelegges Justis- og beredskapsdepartementet i henhold til herværende instruks.

6.5 Oversendelse av saker til departementet for vurdering

Dersom UDI mener at departementet bør informeres om en sak før saken formelt oversendes, skal relevant informasjon om saken meddeles departementet så snart som mulig. Kravene til saksoversendelsens **form** som fremgår nedenfor skal anvendes så langt de passer.

UDI skal oversende aktuelle saker til departementet så snart som mulig etter at UDI har mottatt tilbakemelding fra PST eller Utenriksdepartementet på foreleggelse av sak. UDI skal prioritere oversendelse av aktuelle saker. Departementet kan ved behov sette en annen frist.

UDI skal som hovedregel ikke oversende saker om beskyttelse der UDI vil avslå søknaden, direktoratet har vedtakskompetanse i medhold av ul. § 127 og utlendingen kommer fra et land det kan uttransporteres til. Vilkårene er kumulative. Det er en forutsetning at PST er informert om saken iht. UDIs rutiner for dette. UDI må alltid vurdere om det er noe i den aktuelle saken som tilsier at den likevel skal oversendes departementet i tråd med retningslinjene i foreliggende instruks. Dersom UDI er i tvil om en sak bør oversendes skal saken sendes departementet iht. retningslinjene i foreliggende instruks. I forbindelse med klagesaksbehandling av de aktuelle sakene, bes UDI om å informere UNE i eget dokument, om at saken ikke har vært forelagt departementet til tross for mulig treff i indikatorlisten. UNE må informeres om at de skal forelegge saken for departementet før vedtak fattes dersom det er aktuelt å ta en klage til følge, jf. departementets instruks til UNE om behandling av saker etter ul. kapittel 14.

Departementet vurderer videre saksgang, herunder om det ønsker å tre inn som vedtaksorgan i medhold av ul. § 127 første ledd.

Krav til saksoversendelsens form:

- Saksoversendelsen skal være skriftlig og i brevs form.
- Brevet skal ha følgende faste overskrift: "Oversendelse av sak etter utlendingsloven kapittel 14", etterfulgt av sakstype, hvilket land utlendingen er borger av, samt navn, fødselsdato og DUF-nummer.
- Brevet skal rettes til Justis- og beredskapsdepartementet, Innvandringsavdelingen ved ekspedisjonssjefen.
- Brev og vedlegg skal sendes på egnet måte iht. det til enhver tid gjeldende regelverk. Ugraderte dokumenter og dokumenter gradert til og med Begrenset kan sendes samlet, elektronisk via NBN til departementets postmottaksklient. Dersom ett eller flere av dokumentene i saksoversendelsen har en høyere gradering enn Begrenset, sendes sakens dokumenter samlet på annen egnet måte.

Departementet kan bestemme at saksoversendelsen i en enkelt sak likevel ikke skal kunne gjøres elektronisk.

Ovennevnte formkrav gjelder også for eventuelle andre oversendelser mellom UDI og departementet i anledning en sak.

Krav til oversendelsesbrevets innhold og vedlegg:

Oversendelsesbrevet skal inneholde:

- Et sammendrag av saken (fremstilling av sakens faktum).
- En endelig vurdering av om saken bør avgjøres av UDI eller departementet i tråd med hovedreglene om avgjørelsesmyndighet i § 127 første og fjerde ledd eller om det bør gjøres unntak fra dette.
- En vurdering av sakens rettslige spørsmål og utfall. Dette omfatter blant annet:
 - Redegjørelse for om UDI mener de alminnelige vilkårene for oppholdstillatelse er oppfylt (f.eks. beskyttelse, familieinnvandring, studie/arbeidstillatelse osv.).
 - Redegjørelse for en eventuell eksklusjonsvurdering som er foretatt.
 - Redegjørelse for om det foreligger omstendigheter som tilsier absolutt vern mot retur jf. ul. § 73 dersom dette er relevant.
 - Vurdering av og redegjørelse for eventuelle begrensninger i tillatelsens innhold eller varighet, dersom UDI anbefaler å gi en tillatelse.
- En vurdering av troverdigheten av utlendingens forklaring, med begrunnelse.
- Opplysninger om PSTs, Utenriksdepartementets eller andre instansers befatning med saken, og om UDI har mottatt tilbakemelding fra disse instansene.
- Opplysninger om hvorvidt UDI har orientert Kripos om saken, og om UDI har mottatt tilbakemelding fra Kripos.
- Opplysninger om hvorvidt sakens anførsler er kjent fra andre saker.
- En vurdering av saken opp mot gjeldende praksis.
- Vurdering av om det er behov for å undersøke praksis i andre land.

Som vedlegg til oversendelsesbrevet skal følge:

- Utkast til vedtak av UDI som er basert på de opplysninger som foreligger på oversendelsestidspunktet.
- Utkast til vedtak av departementet, dersom departementet har anmodet om dette.
- Kopi av eventuelle uttalelser fra PST, Utenriksdepartementet eller andre instanser.
- Kopi av eventuelle andre relevante dokumenter i saken, herunder fra DUF.

6.6 Særlig om utvisningssaker

Departementet vurderer videre saksgang, herunder om det ønskes å tre inn som vedtaksorgan iht. ul. § 127 første ledd eller fjerde ledd.

UDI skal ha dialog med PST i saker der dette er relevant og varsle PST før det tas skritt i en sak som kan få betydning for PSTs oppgaver jf. i den forbindelse punkt 6.10 første avsnitt. Vedtak, beslutninger og forhåndsvarsel i aktuelle saker skal forelegges PST for vurdering av gradering av informasjon og partsinnsyn før utsendelse eller underretning.

Kravene til saksoversendelsens frist og form som fremgår av instruksens punkt 6.5 gjelder også for utvisningssaker.

Krav til oversendelsesbrevets innhold og vedlegg:

Oversendelsesbrevet skal inneholde:

- Et sammendrag av saken (fremstilling av sakens faktum).
- En vurdering av om saken bør avgjøres av UDI eller departementet i tråd med hovedreglene om avgjørelsesmyndighet i § 127 første og fjerde ledd eller om det bør gjøres unntak fra dette.
- En vurdering av om det skal sendes forhåndsvarsel iht. forvaltningsloven § 16 første ledd, eller om det foreligger omstendigheter som tilsier at forhåndsvarsel unnlates, jf. forvaltningsloven § 16 tredje ledd.
- En vurdering av sakens rettslige spørsmål og utfall. Dette omfatter blant annet:
 - Redegjørelse for om vilkårene for utvisning anses oppfylt.
 - En vurdering av barnets/barnas beste i saker der barn vil bli berørt av et eventuelt vedtak om utvisning.
 - Redegjørelse for om ul. § 73 anses som et hinder for retur.
 - Vurdering av varigheten av et eventuelt innreiseforbud.
 - Vurdering av innmelding i Schengen informasjonssystem (SIS).
- Opplysninger om PSTs, Utenriksdepartementets eller andre instansers befatning med saken, og om UDI har mottatt tilbakemelding fra disse instansene.
- En vurdering av saken opp mot gjeldende praksis.
- Vurdering av om det er behov for å undersøke praksis i andre land.

Som vedlegg til oversendelsesbrevet skal følge:

- Utkast til forhåndsvarsel eller utkast til vedtak:
 - utkast til *forhåndsvarsel* om utvisning dersom UDI legger opp til at utlendingen skal forhåndsvarsles (uavhengig av hvilket organ som etter UDIs vurdering bør avgjøre saken),
 - utkast til *vedtak om utvisning fra UDI* basert på de opplysninger som foreligger i saken, dersom UDI legger opp til at forhåndsvarsel kan unnlates *og* at UDI skal fatte vedtak *eller*
 - utkast til *vedtak om utvisning fra departementet* basert på de opplysninger som foreligger i saken, dersom det legges opp til at forhåndsvarsel kan unnlates *og* departementet har anmodet om slikt utkast.
- Kopi av eventuelle uttalelser fra PST, Utenriksdepartementet eller andre instanser.
- Kopi av eventuelle andre relevante dokumenter i saken, herunder fra DUF.

6.7 Særlig om saker etter ul. § 32

Søknader om beskyttelse som vurderes nektet realitetsbehandling i medhold av ul. § 32, herunder saker om tilbaketakelse eller overtakelse etter AMMR-forordningen, og som kan berøre grunnleggende nasjonale interesser eller utenrikspolitiske hensyn, skal

ikke tas til realitetsbehandling uten at spørsmålet er forelagt departementet. Det samme gjelder saker der Norge er blitt anmodet av et annet land om å overta ansvaret for en asylsøknad iht. AMMR, og det foreligger opplysninger som kan indikere at saken berører grunnleggende nasjonale interesser. Sakene skal oversendes departementet uten ugrunnet opphold. Slike saker har ofte et hastepreg, særlig saker som må behandles innen de tidsfrister som er gitt i AMMR. Det er derfor avgjørende med rask oversendelse slik at departementet kan få tilstrekkelig med tid til å vurdere saken. Departementet understreker i denne sammenheng viktigheten av at frister for overføring iht. AMMR-regelverket overholdes.

Når det gjelder sikkerhetsflagging og håndtering av graderte opplysninger, se instruksens punkt 11.

6.8 Særlig om fornyelsessaker

Ved søknad om fornyelse av en gitt oppholdstillatelse i en sak der departementet har konkludert med at grunnleggende nasjonale interesser og/eller utenrikspolitiske hensyn kan berøres, skal søknaden forelegges departementet før en eventuell fornyelse gis.

Kravene til saksoversendelsens form som fremgår av instruksens punkt 6.5 gjelder også for saker om fornyelse.

Krav til oversendelsesbrevets innhold og vedlegg:

- Et kort saksresymé.
- UDIs vurdering av om saken fremdeles kan berøre grunnleggende nasjonale interesser og/eller utenrikspolitiske hensyn.
- I de tilfeller utlendingen på vedtakstidspunktet i utgangspunktet var ansett vernet mot retur til hjemlandet i henhold til ul. § 28 eller § 73, skal oversendelsesbrevet også inneholde UDIs vurdering av om det fremdeles foreligger vern.
- Utkast til vedtak.
- Kopi av eventuelle andre relevante dokumenter i saken, herunder fra DUF.

I saker der det først i fornyelsesomgangen fremkommer opplysninger om at saken kan berøre grunnleggende nasjonale interesser eller utenrikspolitiske hensyn, gjelder punkt 6.5.

6.9 Departementets tilbakemelding

Dersom departementet trenger ytterligere utredning, verifisering eller vurderinger fra UDI før det tar stilling til hvem som skal treffe vedtak i saken, vil departementet anmode UDI om dette. Følgende formkrav skal følges med mindre særlig forhold gir grunn til noe annet:

- Tilbakemeldingen skal gis skriftlig og i brevs form.
- Brevet skal ha følgende faste overskrift: "Tilbakemelding i sak som er forelagt departementet i medhold av utlendingsloven kapittel 14" etterfulgt av sakstype, hvilket land utlendingen er borger av, navn, fødselsdato og DUF-nummer.
- Brevet rettes til UDI ved direktøren.

De samme formkrav skal følges for departementets tilbakemelding til UDI om hvem som skal treffe vedtak i en sak.

Med mindre særlige forhold gir grunn til noe annet, skal følgende formkrav følges for departementets instruks til UDI:

- De skal være skriftlige og i brevs form.
- De skal ha følgende faste overskrift: "Instruks i medhold av utlendingsloven kapittel 14", etterfulgt av sakstype, hvilket land utlendingen kommer fra, navn, fødselsdato og DUF-nummer.
- Departementets instruks rettes til UDI ved direktøren.

Før UDI treffer vedtak i sak der departementet har instruert om positivt vedtak, jf. ul. § 128 annet ledd, skal utkast til vedtak oversendes departementet for godkjenning.

6.10 UDIs behandling av saker etter departementets tilbakemelding

Det er viktig at UDI har dialog med PST i saker der dette er relevant, det gjelder særlig i saker der UDI selv treffer vedtak i henhold til bestemmelsene i ul. kapittel 14. UDI skal i slike saker varsle PST før vedtak sendes ut, se punkt 6.6 andre avsnitt.

Dersom UDI endrer det foreslåtte resultatet i en sak som departementet har kommet til at kan berøre grunnleggende nasjonale interesser eller utenrikspolitiske hensyn, men overlatt til UDI å avgjøre, skal saken forelegges departementet på ny.

Departementet skal få oversendt kopi av alle vedtak som UDI fatter i henhold til ul. kapittel 14. Kopi av vedtaket skal oversendes samtidig med at (ugradert del av) vedtaket oversendes utlendingens fullmektig.

6.11 Samhandling med Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID)

I noen saker vil det være behov for dialog og koordinering mellom UDI, AID og departementet (JD), eksempelvis der det er aktuelt både å treffe vedtak om tap av norsk statsborgerskap i medhold av statsborgerloven § 26 b og vedtak om utvisning i medhold av ul. kapittel 14, og i en eventuell etterfølgende rettsprosess.

Slik samhandling kan være aktuell både i den innledende saksbehandlingen og ved begjæringer om partsinnsyn. Saksdokumenter hos UDI, AID og departementet (JD) vil kunne være delvis overlappende, eksempelvis ved at begge departementer har mottatt den samme vurderingen fra PST, eventuelt i kopi. Se for øvrig instruksens punkt 12 om partsinnsyn.

7. SAKSBEHANDLINGSRUTINER FOR SAKER ETTER UL. § 35 (OVERFØRINGSFLYKTNINGER)

7.1 Generelt

Norge tar imot overføringsflyktninger på en årlig kvote. Stortinget fastsetter størrelsen på kvoten og departementet fastsetter sammensetningen av kvoten i samarbeid med Utenriksdepartementet og Arbeids- og inkluderingsdepartementet og etter innspill fra FNs Høykommissær for flyktninger (UNHCR) og underliggende etater. Videre gir

departementet retningslinjer om uttak innenfor kvoten, og kan også instruere i enkeltsaker.

UNHCR fremmer de fleste sakene om overføring av flyktninger etter ul. § 35 for UDI. Dersom det passer etter de prioriteringene departementet gir, kan UDI i tillegg behandle saker fremmet av:

- Andre mellomstatlige organisasjoner
- Norsk utenriksstasjon
- Internasjonale straffedomstoler Norge har inngått vitnegjenbosettingsavtale med
- Norske PEN (gjelder bare personer omfattet av fribyordningen)
- Norske frivillige organisasjoner med tilstedeværelse i områder der UNHCR ikke er representert eller ikke har mandat til å fremme søkeren for gjenbosetting.
- Hovedorganisasjoner for arbeidstakere (fagforeninger)³.

Det vises til Rundskriv G-04/2015: Retningslinjer for arbeidet med overføringsflyktninger jf. ul. § 35 og Rundskriv GI-13/2010 Instruks om utenriksstasjonenes forberedelse av saker som fremmes etter ul. § 35, jf. uf. §§ 7-6 til 7-8.

Spørsmålet om foreleggelse av enkeltsaker for departementet vurderes i utgangspunktet på samme måte som for andre saker; det tas utgangspunkt i indikatorlisten i punkt 5 ovenfor. I tillegg til saker som kan berøre grunnleggende nasjonale interesser eller utenrikspolitiske hensyn, skal også overføringssaker som forventes å føre til stor offentlig oppmerksomhet eller som av andre grunner er særlig sensitive, forelegges departementet.

Utenriksstasjoner skal fremme sine saker via Utenriksdepartementet som så sender sakene til Justis- og beredskapsdepartementet. Hensikten er at Utenriksdepartementet kan vurdere om utenrikspolitiske hensyn gjør seg gjeldende allerede før saken sendes videre til Justis- og beredskapsdepartementet (dette samsvarer ikke med teksten i instruks GI-13/2010, men har vært praksis over flere år). Normalt vil Justis- og beredskapsdepartementet oversende saken til UDI for behandling. Om saken haster meget kan Justis- og beredskapsdepartementet instruere UDI direkte.

Det følger av ul. § 35 at "[d]epartementet kan, uavhengig av begrensningen i ul. § 76 annet ledd, instruere i sak om innreisetilattelse etter bestemmelsen her". Departementet kan instruere om hvem som skal gis innreisetilattelse etter ul. § 35, uavhengig av om det foreligger grunnleggende nasjonale interesser eller utenrikspolitiske hensyn. Begrunnelsen er at det ikke er tale om en rettighetsbestemmelse eller retur av personer som befinner seg i Norge, men en hensiktsmessig disponering av en begrenset kvote.

I overføringssaker som kan berøre grunnleggende nasjonale interesser eller utenrikspolitiske hensyn, kan departementet instruere om både innreisetilattelse og oppholdsstatus, jf. ul. § 128 tredje ledd.

³ Punkt om fagforeninger gjelder fra ikrafttredelsestidspunkt for utlendingsforskriften § 7-6 ny bokstav f.

7.2 Saksbehandlingsrutiner for overføringssaker

UDI vil som hovedregel behandle alle overføringssaker i første instans. UDI skal forelegge aktuelle saker for PST før saken oversendes til departementet. PSTs vurdering skal inngå i saksdokumentene, jf. under, med mindre spørsmål om konfidensialitet gjør at PST vil sende sitt svar til departementet, jf. instruksens punkt 6.2.2. Departementet vil forelegge aktuelle saker for UD for avklaring av om utenrikspolitiske interesser gjør seg gjeldende.

Saker som oversendes departementet for vurdering av instruks i medhold av ul. § 35, oversendes fortløpende og uten foregående oversendelse av foreløpige redegjørelser.

Krav til saksoversendelsens form:

- Saksoversendelsen skal være skriftlig og i brevs form.
- Brevet skal ha følgende faste overskrift: "Oversendelse av sak etter utlendingsloven § 35", etterfulgt av sakstype, hvilket land utlendingen er borger av, samt navn, fødselsdato og DUF-nummer.
- Brevet skal alltid rettes til Justis- og beredskapsdepartementet, Innvandringsavdelingen ved ekspedisjonssjefen.
- Brev og vedlegg skal sendes på egnet måte iht. det til enhver tid gjeldende regelverk. Ugraderte dokumenter og dokumenter gradert til og med Begrenset kan sendes samlet, elektronisk via NBN til departementets postmottaksklient. Dersom ett eller flere av dokumentene i saksoversendelsen har en høyere gradering enn Begrenset, sendes sakens dokumenter samlet på annen egnet måte.

Departementet kan bestemme at saksoversendelsen i en enkeltsak likevel ikke skal kunne gjøres elektronisk.

Ovennevnte formkrav gjelder også for eventuelle andre oversendelser mellom UDI og departementet i anledning en sak.

Krav til oversendelsesbrevets innhold og vedlegg

Oversendelsesbrevet skal inneholde:

- Et sammendrag av saken (fremstilling av sakens faktum).
- En vurdering av sakens rettslige spørsmål og innstilling til vedtak.
- Redegjørelse for en eventuell eksklusjonsvurdering som er foretatt.
- Opplysninger om PSTs (og ev. Utenriksdepartementets befatning med saken), og om UDI har mottatt tilbakemelding fra disse instansene.
- En vurdering av saken opp mot gjeldende praksis.

Som vedlegg til oversendelsesbrev skal følge:

- Kopi av eventuelle uttalelser fra PST, Utenriksdepartementet eller andre instanser.
- Kopi av eventuelle andre relevante dokumenter i saken, herunder fra DUF.

7.3 Departementets tilbakemelding

Dersom departementet trenger ytterligere utredning, verifisering eller vurderinger fra UDI før det tar stilling til om det skal instrueres i saken, vil departementet anmode UDI

om dette. Følgende formkrav skal følges med mindre særlig forhold gir grunn til noe annet:

- Tilbakemeldingen skal gis skriftlig og i brevs form.
- Brevet skal ha følgende faste overskrift: "Tilbakemelding i sak som er forelagt departementet i medhold av utlendingsloven § 35" etterfulgt av sakstype, hvilket land utlendingen er borger av, navn, fødselsdato og DUF-nummer.
- Brevet rettes til UDI ved direktøren.

De samme formkrav skal følges for departementets tilbakemelding til UDI om hvem som skal treffe vedtak i en sak.

Med mindre særlige forhold gir grunn til noe annet, skal følgende formkrav følges for departementets instruks til UDI:

- De skal være skriftlige og i brevs form.
- De skal ha følgende faste overskrift: "Instruks i medhold av utlendingsloven § 35" etterfulgt av sakstype, hvilket land utlendingen kommer fra, navn, fødselsdato og DUF-nummer.
- Departementets instruks rettes til UDI ved direktøren.

Vedrørende klageadgang, se punkt 9.3.

8. TILFELLER DER FORMKRAVENE FRAVIKES

Dersom UDI i et særskilt tilfelle ikke følger formkravene for saksoversendelse i denne instruks, skal oversendelsen dokumenteres i etterkant for å sikre tilstrekkelig notoritet, med mindre departementet gir UDI beskjed om noe annet. Tilsvarende gjelder for departementets tilbakemelding til UDI. Ved etterfølgende dokumentering skal formkravene oppstilt i instruksene følges.

9. KLAGADGANG OG SØKSMÅL

9.1 Saker der vedtak er fattet i henhold til ul. kapittel 14

I saker der UDI har fattet vedtak i henhold til reglene i ul. kapittel 14, er departementet klageinstans, jf. ul. § 129 første ledd. Departementets beslutning om ikke å gi samtykke til innvilgelse av søknad om oppholdstillatelse, eller annet vedtak eller beslutning til utlendingens fordel etter ul. § 126 fjerde ledd, jf. § 127 tredje ledd, kan ikke påklages. I saker der departementet har fattet vedtak i første instans i henhold til ul. § 127, er det ikke alminnelig klageadgang, jf. ul. § 129 annet ledd. Det kan imidlertid tas ut søksmål mot departementet for domstolen.

Informasjon om eventuell klageadgang, hvem som er klageinstans og muligheten for å anlegge søksmål mot staten, skal fremgå av UDIs utkast til vedtak. Slik informasjon skal også fremgå av vedtaket.

Etter at klage har innkommet, skal denne vurderes av UDI. I saker der UDI opprettholder sitt vedtak, skal klagen oversendes departementet for behandling. Kopi av oversendelsesbrevet sendes utlendingen. UDI må i hver enkelt sak vurdere om det er behov for å utarbeide en gradert del av oversendelsesbrevet, som ikke skal sendes utlendingen.

Ved vedtak fra UDI som innebærer at utlendingen må forlate riket, skal spørsmålet om utsatt iverksetting forelegges departementet, dersom departementet ikke tidligere har tatt stilling til dette.

9.2 Saker som har vært forelagt departementet, men vedtak er fattet i henhold til utlendingslovens alminnelige regler

I saker som er forelagt departementet, og der departementet har besluttet at saken ikke skal behandles etter bestemmelsene i ul. kapittel 14, kommer de vanlige reglene om klage i ul. § 76 første ledd til anvendelse. UDIs vedtak kan følgelig påklages til UNE. Dette gjelder selv om saken kan berøre grunnleggende nasjonale interesser eller utenrikspolitiske hensyn, når dette ikke har vært en del av begrunnelsen for vedtaket i saken.

Ved klageoversendelse skal UDI gjøre UNE kjent med at saken har vært forelagt for departementet for vurdering av grunnleggende nasjonale interesser og/eller utenrikspolitiske hensyn. Dette gjelder likevel kun i saker der departementet har konkludert med at slike interesser eller hensyn er berørt, men har valgt *ikke* å tre inn i saken iht. ul. § 127, og i saker der departementet ikke har tatt stilling til om saken omfattes av ul. kapittel 14. Dersom departementet har instruert i saken iht. ul. § 128, skal UDI gjøre UNE kjent med dette i forbindelse med saksoversendelsen.

UDI må vurdere om deler av saksoversendelsen til UNE inneholder opplysninger som er gradert etter sikkerhetsloven, jf. punkt 12 nedenfor, og/eller opplysninger som skal/bør unntas fra partsinnsyn i henhold til forvaltningsloven, jf. punkt 13 nedenfor.

Saker som av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser eller utenrikspolitiske hensyn eventuelt er skjermet i UDI, skal fortsatt skjermes når de oversendes UNE for klagebehandling, og UDI skal opplyse i oversendelsesbrevet at saken er skjermet. UDI åpner saken for nærmere spesifiserte medarbeidere etter at UNE har gitt tilbakemelding om hvem som har tjenstlig behov for tilgang til saken.

9.3 Særlig om overføringssaker

I overføringssaker er det ikke anledning til å klage på at man ikke blir gitt innreisetillatelse, jf. ul. § 35 annet ledd jf. fjerde ledd.

Dersom departementet har instruert om utfallet av saken (statusspørsmålet) i medhold av ul. § 128 tredje ledd, kan statusspørsmålet påklages. Kongen i statsråd er klageinstans, jf. ul. § 129 tredje ledd. Departementet forbereder klagebehandlingen for Kongen i statsråd. Departementet kan instruere UDI om å bistå med forberedelse av saken.

10. FRITT RETTSRÅD I SAKER OM BESKYTTELSE OG ABSOLUTT VERN MOT UTSENDELSE

10.1 Utgangspunkt og bakgrunn

Utlendinger som søker beskyttelse (asyl) eller som påberoper seg vern mot utsendelse, skal gis fritt rettsråd uten behovsprøving i forbindelse med saksbehandlingen i UDI

dersom saken «kan berøre utenrikspolitiske hensyn eller grunnleggende nasjonale interesser», jf. ul. § 126 sjette ledd. Bakgrunnen for at det i slike tilfeller skal oppnevnes advokat også for førsteinstans, er at disse sakenes mulige alvorlige karakter og juridiske særstilling tilsier at det bør gis advokatbistand på et så tidlig tidspunkt som mulig.

10.2 Tidspunkt for tildeling av advokat

Tildeling av advokat skal skje «i rimelig tid» før UDI eller departementet fatter vedtak, jf. uf. § 19A-2. Hva som er å anse som «rimelig tid» er et skjønnsspørsmål.

Hensynet til å ivareta utlendingens rettssikkerhet tilsier at advokat oppnevnes når saken får en slik karakter at det bør gis juridisk bistand. Saker som oversendes departementet i henhold til punkt 6 og 8 ovenfor, anses som saker som kan berøre de hensyn som er nevnt i ul. § 126 sjette ledd bokstav b. Departementet mener likevel at tildeling av advokat ikke rutinemessig bør sammenfalle med tidspunktet for oversendelsen av en sak til departementet. Det kan være uheldig at utlendingen så tidlig i prosessen med å vurdere om slike hensyn som er nevnt foreligger i saken, får kjennskap til at saken er til vurdering hos departementet. Dette vil for eksempel kunne medføre at utlendingen innretter seg på en måte som vanskeliggjør det videre arbeidet med saken.

Departementet mener behovet for advokat vanligvis først vil gjøre seg gjeldende når departementet er kommet til at en sak berører grunnleggende nasjonale interesser og/eller utenrikspolitiske hensyn og skal behandles etter disse reglene i utlendingsloven. Det vil særlig fra tidspunktet for departementets tilbakemeldingsbrev til UDI om hvem som skal treffe vedtak i saken, at saken vil kunne få en annen karakter enn andre beskyttelsessaker. Med mindre det gjøres særskilte undersøkelser som tilsier advokatbistand, vil det derfor etter departementets vurdering generelt ikke være behov for advokat så lenge saken er til behandling i departementet.

Advokaten skal gis en frist for å avgi en eventuell uttalelse i saken. Fristen bør normalt være tre uker. Departementet mener da at vilkåret om at advokat skal være tildelt «i rimelig tid» før vedtak fattes, jf. uf. § 19A-2, er oppfylt.

Dersom det er forhold i en konkret sak som tilsier at utlendingen kan ha behov for advokatbistand på et tidligere tidspunkt, skal dette gis. Dette kan for eksempel være tilfellet dersom departementet, under sin behandling av saken, mener det er behov for et nytt asylintervju av utlendingen.

11. HÅNDTERING AV GRADERT INFORMASJON

UDI må vurdere om det i en sak fremkommer opplysninger som må beskyttes av sikkerhetsmessige grunner i henhold til lov om nasjonal sikkerhet av 1. juni 2018, nr. 24 (sikkerhetsloven) § 5-3, eller om dokumentet for øvrig bør beskyttes, jf. instruks 17. mars 1972 nr. 3352 (beskyttelsesinstruksen) § 4 jf. § 3. UDI skal håndtere gradert informasjon i henhold til det til enhver tid gjeldende regelverk for dette.

Gradering skal skje i henhold til sikkerhetsloven § 5-3, hvor det sentrale tema er hvilken skadefølge det kan få dersom informasjonen blir kjent for uvedkommende. Det skal ikke benyttes høyere gradering enn nødvendig.

Det forhold at en sak inneholder opplysninger som gjør at den vurderes å berøre grunnleggende nasjonale interesser eller utenrikspolitiske hensyn, vil i seg selv og etter en konkret vurdering kunne medføre at dokumentet bør graderes. Det samme gjelder det forhold at PST har vært i befatning med en utlendingssak som faller inn under instruksens.

Informasjon som er gradert etter sikkerhetsloven kan bare håndteres av personer som har nødvendig sikkerhetsklarering eller autorisasjon, jf. sikkerhetsloven kapittel 8 og forskrift om virksomheters arbeid med forebyggende sikkerhet av 20. desember 2019, nr. 2053 (virksomhetsikkerhetsforskriften) kapittel 12, samt forskrift om sikkerhetsklarering og annen klarering av 20. desember 2019, nr. 2054 (klareringsforskriften).

Det forutsettes at personer som behandler gradert informasjon har god kjennskap til det aktuelle regelverket.

Departementet kan i medhold av virksomhetsikkerhetsforskriften § 31, jf. sikkerhetsloven § 5-3 og departementets alminnelige instruksjonsmyndighet, beslutte å omgradere dokumenter som er utstedt av UDI og gradert etter sikkerhetsloven.

For spørsmål om nedgradering av dokumenter som er gradert etter beskyttelsesinstruksen gjelder beskyttelsesinstruksen § 5 nr. 4.

AMMR legger opp til at det skal gis en indikasjon til ansvarlig medlemsstat om at det finnes informasjon om at det er rimelig grunn til å vurdere utlendingen til å utgjøre en fare for nasjonal sikkerhet eller offentlig orden. Informasjonsdelingen skal skje mellom rettshåndhevende eller andre kompetente myndigheter gjennom egnede kanaler for slik informasjonsdeling. Dersom slik informasjon anses som sikkerhetsgradert, herunder at en indikasjon i seg selv anses som sikkerhetsgradert, skal ev. deling av informasjon med andre stater skje i tråd med sikkerhetsloven med tilhørende forskrifter og instruks. Det innebærer bl.a. at det kun kan gis tilgang til norsk sikkerhetsgradert informasjon dersom det er i samsvar med nasjonale sikkerhetsinteresser, ikke er i strid med lov bestemt taushetsplikt og foreligger en sikkerhetsavtale mellom Norge og den aktuelle staten.

Videre skal informasjon som er sikkerhetsgradert av en fremmed stat eller en internasjonal organisasjon, beskyttes på samme måte som informasjon gradert med tilsvarende sikkerhetsgrad etter sikkerhetsloven. For stater som Norge per i dag har bilateral eller multilateral sikkerhetsavtale med, kan relevant sikkerhetsgradert informasjon deles på en egnet måte i tråd med gjeldende avtaler og i tråd med sikkerhetsloven med tilhørende forskrifter og instruks. For stater Norge ikke har sikkerhetsavtale med, må spørsmålet om hvorvidt sikkerhetsgradert informasjon kan deles med den aktuelle staten, forelegges departementet, jf. virksomhetssikkerhetsforskriften § 25 tredje ledd.

Det finnes ikke EU-systemer mellom medlemsstatene for deling av gradert informasjon i saker etter AMMR. Det innebærer at verken Eurodac eller DubliNet kan anvendes for deling av gradert informasjon, herunder ev. indikasjon om at det er rimelig grunn til å

vurdere utlendingen til å utgjøre en fare for nasjonal sikkerhet eller offentlig orden dersom slik indikasjon i seg selv anses å være sikkerhetsgradert. I mange saker vil det derfor ikke være anledning til å legge inn «sikkerhetsflagg» eller krysse av i skjema i DubliNet eller formidle informasjon på annen måte, før tidligst på det tidspunktet når det er avklart at saken berører grunnleggende nasjonale interesser.

12. PARTSINNSYN

Alle spørsmål om partsinnsyn avgjøres av UDI, med mindre det er besluttet at utlendingssaken skal avgjøres av departementet. I de tilfellene avgjøres spørsmålet av departementet.

Dersom partsinnsyn vil gi utlendingen tilgang til opplysninger om at saken vurderes som en sak som kan berøre grunnleggende nasjonale interesser eller utenrikspolitiske hensyn, eller innholdet i disse vurderingene, skal innsynsspørsmålet forelegges departementet før det avgjøres. UDI skal i slike tilfeller vedlegge et utkast til svar på begjæringen, i tillegg til dokumentene det er begjært innsyn i.

Departementet har instruksjonsadgang, jf. ul. § 128.

Ved klage over avslag på begjæring om partsinnsyn skal UDI, sammen med klageoversendelsen, oversende departementet kopi av UDIs avgjørelse om partsinnsyn, klagen på UDIs avgjørelse om innsyn, de dokumenter som skal klagebehandles samt dokumentlister (sladdet og usladdet), og tilbakemeldinger fra dokumentutstedere, f.eks. PST og Utenriksdepartementet, vedrørende omgradering i forbindelse med innsynsbegjæringen. Videre skal UDI i oversendelsesbrevet, gjennom henvisning til dokumentnummer, gjøre oppmerksom på hvilke dokumenter som skal klagebehandles av departementet. UDI skal også gjøre oppmerksom på hvilke hjemler som er benyttet som grunnlag for avslag på anmodning om innsyn. Ved graderte dokumenter hvor UDI har fastholdt graderingen i forbindelse med begjæring om partsinnsyn, skal UDI opplyse departementet om begrunnelsen for ikke å omgradere.

13. JOURNALFØRING AV SAKER

Saker som behandles etter instruksen skal føres som papirsaker.

Aktuelle saker oversendes departementet i henhold til punkt 6.5, uten at dette registreres i DUF. Når departementet skal fatte vedtak i saken, ekspederer departementet saken til seg selv i DUF.

Når departementet har fått overført saksansvaret registreres all korrespondanse i saken i departementets arkiv.

Vedtaksorganet registrerer vedtaket i DUF. Når departementet er vedtaksorgan, skal UDI ved behov bistå departementet med slik registrering.

14. MEDIEHENVENDELSER

Ved mediehenvelser i saker som skal oversendes/er oversendt til departementet, skal UDI alltid kontakte departementet før det eventuelt gis uttalelse i saken. UDI skal verken bekrefte eller avkrefte at en sak er oversendt til departementet for behandling før departementets tilbakemelding foreligger. Bakgrunnen for dette er sakskompleksets sensitivitet, jf. sikkerhetsloven § 5-4 og beskyttelsesinstruksen § 7.

Med hilsen

Sissel Leganger (e.f.)
avdelingsdirektør

Ida Lund-Sørensen
seniorrådgiver

Dokumentet er godkjent og sendes uten signatur