

Rundskriv

Utlendingsdirektoratet
Politidirektoratet

Kopi:
Utlendingsnemnda
Politiets sikkerhetstjeneste

Nr.
GI-13/2020

Vår ref
18/219

Dato
23.10.2020

GI-13/2020 – Instruks om praktisering av utlendingsloven § 17 første ledd bokstav l – bortvisning av hensyn til indre sikkerhet eller offentlig orden

1. Innledning

Justis- og beredskapsdepartementet viser til departementets alminnelige instruksjonsadgang samt lov 15. mai 2008 nr. 35 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven) § 76 annet ledd.

Formålet med instruksene er å gi veiledning for hvordan bortvisningsgrunnlaget i § 17 første ledd bokstav l kan anvendes overfor personer som forsøker å reise til Norge for å spre et religiøst, politisk eller ideologisk budskap i strid med grunnleggende verdier på en slik måte at de kan utgjøre en trussel mot indre sikkerhet eller offentlig orden.

2. Bakgrunn

Enkelte utlendinger reiser til Norge og andre land for å spre hatefulle og skadelige budskap, f.eks. ved foredragsvirksomhet, forkynning eller taler i demonstrasjoner. Bl.a. forekommer det at trossamfunn i Norge har invitert forkynnere/foredragsholdere som i andre land har fremsatt voldsforherligende eller hatefulle ytringer. Det forekommer også at ekstreme politiske og ideologiske miljøer med forgreninger i flere land, samles til demonstrasjoner eller andre arrangementer som kan innebære en trussel mot offentlig orden. Personer som opptrer i slike sammenhenger vil tidvis, men ikke alltid, være i PSTs og det øvrige politiets søkelys. Det er uansett behov for virkemidler ved siden av de strafferettslige for å motarbeide slik virksomhet i den grad den kan utgjøre en trussel mot offentlig orden. Innvandringskontroll, ikke minst bortvisning, er et særlig egnet

tiltak. Det er en grunnleggende del av innvandringskontrollen, og den enkelte stats rett, å holde uønskede personer ute av landet.

Utlendingsforvaltningen har til nå hatt beskjeden erfaring med slike saker. Noen av de bortvisningssakene som har oppstått, har blitt løst etter utlendingsloven § 126 (grunnleggende nasjonale interesser), ikke lovens § 17 første ledd bokstav 1 (offentlig orden). Det foreligger lite praksis på området, og departementet mener det er hensiktsmessig å gi noen føringer for hvordan fremtidige saker kan og bør løses. Det relativt sparsomme erfaringsgrunnlaget innebærer at det er vanskelig å peke på «typiske» tilfeller og gi klare svar på hvordan de bør løses. Forvaltningen må behandle alle saker individuelt og utforme praksis i ulike typetilfeller, hvor det må tas hensyn til alle relevante rettskilder, herunder denne instruksen.

Det er ikke holdepunkter for å si at det i dag fattes for få, eller for mange, vedtak om bortvisning i aktuelle saker. Departementet bemerker likevel at det er en klar intensjon i lovverket om at det så godt som alltid *skal* fattes vedtak om bortvisning etter bokstav 1 når vilkårene for det er til stede, selv om § 17 er utformet som en kan-regel. Det vises i denne sammenheng til at § 17 første ledd bokstav 1 har sin bakgrunn i Schengenkonvensjonen, og at både Grenseforordningen (Europaparlaments- og rådsforordning (EU) 2016/399, som etter utlendingsforskriften § 4-1 gjelder som forskrift) og reglene om Schengenvisum setter som *vilkår* for grensepassering og visum at utlendingen ikke utgjør en trussel mot offentlig orden, jf. hhv. forordningens art. 14 og utlendingsloven § 10.

Danmark har siden 2017 hatt en såkalt sanksjonsliste for religiøse forkynnere som er nektet innreise til Danmark («Den nationale sanksjonsliste»). Vedtak om oppføring på listen innebærer et forhåndsvedtak om innreiseforbud. En tredjelandsborger som virker som religiøs forkynner kan oppføres på listen dersom vedkommende i sitt virke har utvist en adferd som kan utgjøre en trussel mot offentlig orden i Danmark, og det er en viss sannsynlighet for at vedkommende vil reise til Danmark. Erfaringsvis er mellom 10 og 20 personer oppført på listen til enhver tid.

Oppføring på den danske sanksjonslisten vil som regel innebære at det gis et innreiseforbud som gjelder hele Schengen-området, inkludert Norge, og registreres i Schengen Informasjonssystem (SIS). Om en slik person skulle forsøke å reise til Norge, vil utlendingsloven § 17 første ledd bokstav c være det nærliggende bortvisningsgrunnlaget. Det kan også tenkes at en person på sanksjonslisten er gitt et innreiseforbud som bare gjelder Danmark og ikke er registrert i SIS, for eksempel fordi vedkommende har oppholdstillatelse i et annet Schengen-land. Dersom en slik person skulle forsøke å reise til Norge, vil bortvisning av hensyn til offentlig orden kunne være aktuelt.

3. Nærmere om hvilke saker instruksene er tiltenkt

Instruksene er forsøkt avgrenset til «målgruppen» nevnt i punkt 1 og 2 ovenfor, altså utlendinger som forsøker å reise til Norge for å spre et hatefullt budskap og av den grunn kan utgjøre en trussel mot offentlig orden. Målgruppen lar seg ikke entydig definere, noe som heller ikke anses nødvendig, da instruksene er forholdsvis generell og bør

kunne anvendes på ulike typetilfeller. Departementet vil likevel gi noen stikkord for hvilke tilfeller instruksens hovedsakelig er tiltenkt.

For det første kan det være tale om personer som ikke selv utgjør en direkte voldstrussel, men hvor trusselen f.eks. ligger i at tilhørere og tilhengere oppfordres eller inspireres til voldshandlinger, skadeverk, trusler eller annen samfunnsskadelig adferd.

For det andre tar instruksens utgangspunkt i at det er tale om utlendinger som kan tenkes å ville besøke Norge, f.eks. som gjesteforelesere eller appellholdere, ikke personer som søker langvarig opphold eller har en etablert tilknytning til Norge. Departementet vil imidlertid understreke at forhold som kan danne grunnlag for bortvisning, også kan danne grunnlag for å avslå en oppholdssøknad man ellers ville fått innvilget, jf. utlendingsloven § 59. Dermed vil føringene i denne instruksens også ha betydning dersom aktuelle personer søker om oppholdstillatelse i Norge. Dette gjelder ikke minst dersom de potensielle bortvisningsgrunnene har nær sammenheng med oppholdssøknaden, for eksempel ved at en person som kan vurderes bortvist fordi vedkommende forkynner et ekstremt religiøst budskap, søker oppholdstillatelse etter utlendingsforskriften §§ 6-1 eller 6-23 for å virke som forkynner i Norge.

Instruksens er ikke tiltenkt tilfeller av en slik alvorsgrad at de berører grunnleggende nasjonale interesser. I slike tilfeller vil utlendingsloven § 126 være riktig hjemmel for bortvisning. Grensedragningen mellom grunnleggende nasjonale interesser og offentlig orden drøftes ikke nærmere i denne instruksens, hvor den *nedre* grensen av offentlig orden er av større praktisk betydning.

Instruksens omfatter ikke EØS-borgere eller deres familiemedlemmer, jf. utlendingsloven §§ 109 og 110, som ev. kan bortvises etter lovens § 121, jf. også § 122. Det bemerkes likevel at bortvisning av EØS-borgere kan skje på lignende, dog skjerpede vilkår, og at instruksens således kan ha relevans også for slike saker.

Instruksens går ikke nærmere inn på visumsaker, men understreker at en person som kan bortvises av hensyn til offentlig orden mv., skal nektes visum etter utlendingsloven § 10 første ledd bokstav d.

Instruksens er heller ikke først og fremst ment å dekke tilfeller som kan falle inn under utlendingsloven § 17 første ledd bokstav g, som på nærmere vilkår gir hjemmel for bortvisning av personer som er straffedømte eller mistenkes for å ville begå straffbare handlinger. For eksempel personer som er straffedømt for voldshandlinger, bør kunne bortvises på dette grunnlaget. Andre tilfeller vil kunne være overlappende med bokstav l, f.eks. dersom utlendingen er dømt etter straffebestemmelser tilsvarende § 185 i den norske straffeloven (hatefulle ytringer), eller det er grunn til frykte slike lovbrudd i Norge. Her kan både bokstav g og l være potensielle bortvisningsgrunnlag.

4. Nærmere om bortvisning etter § 17 første ledd bokstav l

Etter bestemmelsens ordlyd kan en utlending bortvises «når det er nødvendig av hensyn til Norges eller et annet Schengenlands indre sikkerhet, folkehelse eller offentlig

orden». Bestemmelsen ble inntatt i utlendingsloven av 1988 i forbindelse med implementering av Schengenkonvensjonen og er senere videreført uten større endringer.

Forarbeidene gir sparsomt med veiledning til praktisering av bestemmelsen. I særmerknadene i Ot.prp. nr.75 (2006–2007) fremgår det at bestemmelsen hovedsakelig var en videreføring fra 1988-loven og må sees i lys av grenseforordningen art. 5 nr. 1 bokstav e, som stiller som vilkår for innreise at utlendingen ikke må «anses som en trussel mot noen av medlemsstatenes offentlige orden, indre sikkerhet, folkehelse eller deres internasjonale forbindelser (...)».

I proposisjonens kapittel 14.2 bemerket departementet at innholdet i begrepet «offentlig orden» vil «varierte etter tid, sted og samfunnsforhold». Tilsvarende uttalelser ble gitt av Utlendingslovutvalget i NOU 2004: 20:

«Hva som vil stride mot ”offentlig orden” lar seg ikke fastslå generelt, og vil kunne variere etter tid, sted og samfunnsforhold. Begrepet er vidtfavnende, og vil også kunne dekke enkelte av de forhold som omfattes av andre bokstaver i § 27 første ledd, for eksempel bokstav e som gir hjemmel for bortvisning når det er særlig grunn til å frykte at utlendingen vil begå straffbare handlinger».

Forarbeidene viser altså at begrepet «offentlig orden» har et vidt og dynamisk innhold, som må tilpasses aktuelle samfunnsforhold. Begrepet sikter til en ønsket samfunnstilstand. Hva som er den ønskede samfunnstilstanden er i noen grad lovfestet – typisk ved at handlinger som er klart i strid med den ønskede tilstanden, er gjort straffbare – men følger også av normer som har mer eller mindre allmenn tilslutning i befolkningen.

Offentlig orden er altså ikke uløselig knyttet til hva som er straffbart eller forbudt. Som en illustrasjon – saken gjaldt en EU-borger, ikke en tredjelandsborger – kan det vises til EU-domstolens avgjørelse i *Van Duyn* (C-41/74), hvor Storbritannia av hensyn til offentlig orden hadde nektet å gi opphold til en nederlander som skulle arbeide for scientologikirken. Britiske myndigheter hadde uttrykt at de anså scientologikirken som samfunnsskadelig og følgelig ikke ville gi utlendinger oppholdstillatelse for å ta arbeid der. Domstolen konkluderte med at slike administrative inngrep overfor utenlandske borgere var akseptable, selv om scientologikirken ikke var forbudt ved lov og selv om britiske medlemmer av organisasjonen ikke møtte noen form for reaksjoner.

Begrepet «indre sikkerhet» ble ved implementering av Schengenkonvensjonen lagt til grunn å være hovedsakelig i samsvar med det tidligere begrepet «rikets sikkerhet». Det dominerende aspektet ved «rikets sikkerhet» var imidlertid forhold som i dag omtales som «grunnleggende nasjonale interesser» og er særskilt regulert i utlendingsloven kapittel 14. Hva som står igjen i begrepet «indre sikkerhet» i § 17 er således noe uklart. Det synes imidlertid nærliggende å legge til grunn at den som er en trussel mot «indre sikkerhet», stort sett også vil være en trussel mot «offentlig orden» og dermed uansett omfattet av bestemmelsen. Departementet ser derfor ikke behov for å gå nærmere inn på grensedragningen mellom begrepene i denne instruksen, hvor den nedre grensen av «offentlig orden» er av større betydning.

Hva som ligger i at bortvisning må være «nødvendig» av hensyn til offentlig orden eller indre sikkerhet, er i liten grad berørt i forarbeidene eller andre rettskilder til § 17. Det er klart at det må foretas en konkret, fremtidsrettet vurdering av hvorvidt og hvordan den aktuelle utlendingens tilstedeværelse kan skade slike hensyn i Norge eller et annet Schengenland. Det er også klart at vilkåret «nødvendig» ikke kan tolkes så strengt at man med stor grad av sikkerhet kan slå fast at utlendingens tilstedeværelse i landet vil medføre en skade, ei heller at den potensielle skaden vil være uavvergelig, umiddelbar eller svært alvorlig. Det må være tilstrekkelig at det foreligger en reell risiko for skade mot den alminnelige offentlige orden.

Av hensyn til bl.a. ytrings-, forsamlings- og trosfrihet (jf. særlig Grunnloven §§ 100, 101 og 16 og tilsvarende bestemmelser i konvensjoner som er gjort til norsk lov gjennom menneskerettsloven) må det trekkes en grense mot aktivitet som kan være uønsket i samfunnet, men likevel ikke i strid med den offentlige orden. At man f.eks. forkynner en reaksjonær fortolkning av religiøse skrifter, uttrykker ideologisk motstand mot liberale verdier eller tilhører et parti utenfor den politiske skalaen som er representert i det norske Stortinget, innebærer ikke i seg selv at man er en trussel mot offentlig orden – selv om ens publikum kan tenkes å bli motivert til en livsstil som ikke harmonerer med norske idealer.

Grunnloven § 100 fjerde ledd begrenser adgangen til «forhåndssensur og andre forebyggende forholdsregler». Bestemmelsens forarbeider gir støtte for at forebyggende tiltak er tillatt også for andre formål enn å «beskytte barn og unge mot skadelig påvirkning fra levende bilder», jf. for eksempel NOU 1999:27 s. 246-247. Her fremgår det blant annet at demonstrasjoner kan forbys dersom de er begrunnet i ordensmessige formål, ikke i kontroll med ytringer. Også i St.meld. nr. 42 (1999-2000) legges det til grunn at visse begrensninger må innfortolkes i forbudsbestemmelsen i Grunnloven § 100 fjerde ledd, men at vurderingen av hvilke inngrep som er tillatt, er streng. På s. 35 uttales det at blant annet at

«Bestemmelsen åpner til en viss grad for inngrep ut fra en interesseavveining. Vurderingen er streng, og inngrep er bare aktuelt hvis etterfølgende ansvar ikke gir et tilstrekkelig vern.»

Etter departementets syn er det særlige forhold ved bortvisning som innebærer at Grunnloven § 100 fjerde ledd ikke kan tolkes for strengt og at interesseavveininger gir et rom for «forebyggende forholdsregler». Enhver stat har en grunnleggende rett til å regulere innvandringen til sitt territorium, herunder for å ivareta sikkerhet og offentlig orden. I Ot.prp.nr.75 (2006-2007) er det i punkt 15.6.1 uttalt at det er «en grunnleggende del av innvandringsreguleringen å kunne holde utenfor landets grenser personer som er uønsket her på grunn av kriminalitet eller visse andre forhold». Uttalelsen gjelder utvisning, men har gyldighet også for bortvisning.

Det er videre sentralt at vurderingen av bortvisning av hensyn til offentlig orden i sin natur er fremadrettet og skal forhindre handlinger som ikke allerede har funnet sted. Bortvisning innebærer per definisjon at utlendinger kan bli møtt med et preventivt inng-

rep som ikke er anvendbart overfor norske borgere eller utlendinger med oppholdstillatelse i Norge. Overfor utlendinger som ikke har tilknytning til Norge og eventuelt skal oppholde seg i landet i en kort tidsperiode, er det også begrenset hvilke etterfølgende tiltak som kan gi noen reell form for vern mot den trusselen de kan utgjøre mot offentlig orden.

At en utlending uten spesiell tilknytning til Norge ikke gis innreisetillatelse eller må forlate landet (men ikke blir utvist), og dermed ikke gis anledning til å fremføre sitt budskap ved akkurat denne anledningen, er et beskjedent inngrep i vedkommendes friheter. Det kan heller ikke sees som et betydelig inngrep overfor f.eks. en forening eller et trossamfunn som har invitert vedkommende.

Vurderingen av hva en utlending kan komme til å gjøre, og hvorvidt det i så fall vil være innenfor eller utenfor ytringsfrihetens grenser, kan nødvendigvis ikke være like presis som når man tar stilling til et faktisk hendelsesforløp i en etterfølgende straffesak. Det vil således ikke være vedtak i bortvisningssaker som definerer rammene for hvilke ytringer og handlinger som beskyttes av ytringsfriheten.

I lys av dette vil det kunne være riktig å bortvise en person som tidligere har fremsatt ytringer som er helt i grenseland for hva ytringsfriheten beskytter, dersom det er en reell mulighet for at vedkommende vil overskride denne grensen og at det vil innebære en reell trussel mot offentlig orden. Dette gjelder særlig dersom utlendingen med sine handlinger og ytringer synes å ha til hensikt å fremprovosere voldelige motreaksjoner – og kanskje har lyktes med det ved tidligere anledninger – slik at trusselen mot offentlig orden fremstår klart sannsynlig og betydelig. Bortvisning skal ikke være en forholdsregel rettet mot forventede ytringers innhold i seg selv, men de ordens- og sikkerhetsmessige konsekvensene utlendingens tilstedeværelse vil kunne få.

5. Anvendelse av § 17 første ledd bokstav 1

Departementet vil i det videre gi noen føringer for hvordan § 17 første ledd bokstav 1 bør håndteres i tilfeller som beskrevet i punkt 2 og 3 ovenfor.

5.1 Bortvisning skal vurderes i alle aktuelle saker

Som en overordnet betraktning mener departementet det er viktig at utlendingsforvaltningen *vurderer* bortvisning (dvs. at bortvisningssak opprettes og behandles) ikke bare i saker som åpenbart faller inn under bestemmelsen, men også i saker som antas å ligge i ytterkanten av bestemmelsens rekkevidde. Den nærmere grensedragningen må skje gjennom praksis, og det er da viktig at man tar stilling til de tilfellene som kan bidra til dette – enten utfallet blir bortvisning eller ei.

Behovet for praksisavklaring henger sammen med at enkelte trekk ved samfunnsutviklingen kan tilsi et skjerpet behov for bortvisning i aktuelle tilfeller. Som nevnt i punkt 4 ovenfor, forutsetter forarbeidene til § 17 en dynamisk vurdering – den vil «varierte etter tid, sted og samfunnsforhold» – av hva som vil stride mot offentlig orden. Departementet viser i denne sammenheng bl.a. til at internett og sosiale medier gjør det lettere for ytterliggående miljøer og personer å nå og radikalisere et større publikum, og å organisere seg på tvers av landegrenser. Når dette manifesterer seg i fysiske samlinger, f.eks.

demonstrasjoner eller møter som har til formål å forkynne eller promotere ekstreme synspunkter, er det grunn til årvåkenhet og mulig inngripen i form av bortvisning.

I senere år har det vært en rekke tilfeller av demonstrasjoner som har utartet til vold og hæverk, ideologisk motiverte voldsepisoder, straffedommer for trusler og hatefulle ytringer m.m. PST har i sine åpne trusselvurderinger (som generelt gjelder mer alvorlige trusler) bl.a. beskrevet en vedvarende terrortrussel fra ekstreme islamister, en økende terrortrussel fra og radikalisering og organisasjonsbygging blant høyreekstreme, økende voldsbruk fra venstreekstreme og jevnlig trusler mot myndighetspersoner. Det pekes også på at motstående ekstreme miljøer kan radikalisere hverandre, blant annet ved offentlige provokasjoner og fysiske motangrep, på at enkelthendelser kan få store ringvirkninger for trusselbildet i samfunnet, og på at ekstreme miljøer har kontakt på tvers av landegrensene.

5.2 Særskilt relevante momenter i vurderingen av bortvisning

Departementet vil særlig fremheve følgende momenter som sentrale i vurderingen av når det foreligger en reell risiko for at en persons tilstedeværelse i Norge vil kunne skade offentlig orden:

- **Formålet med innreisen** er knyttet til ekstreme, ytterliggående og/eller kriminelle miljøer eller aktiviteter. Formål som kan danne grunnlag for å vurdere bortvisning i typetilfellene denne instruksjonen gjelder, vil typisk være deltakelse i demonstrasjoner eller møter som er knyttet til ytterliggående eller kriminelle miljøer. At et arrangement er åpent og av en viss størrelse, typisk en demonstrasjon, kan i noen grad antas å innebære et større potensiale for forstyrrelse av offentlig orden. Også mindre og lukkede arrangementer kan imidlertid tenkes å ha et skadepotensiale, for eksempel i form av radikalisering og inspirasjon til etterfølgende voldshandlinger.

Dersom utlendingen skal delta på et arrangement som politiet har eller trolig vil forby i medhold av politiloven § 11 tredje ledd, vil det formodentlig være grunnlag for bortvisning. Etter denne bestemmelsen kan politiet forby arrangementer «når det er grunn til frykt for at de kan forårsake alvorlig forstyrrelse av den offentlige ro og orden eller den lovlige ferdsel, eller det formål som tilsiktes fremmet eller måten dette skjer på, strider mot lov». At arrangørene ikke etterlever regler om melde- og søknadsplikt eller pålegg om tiltak for gjennomføringen av arrangementet, kan etter omstendighetene også tilsi at det er grunnlag for bortvisning av en utlending som skal ha en funksjon i arrangementet.

- **Utlendingens reisemønster**, typisk at vedkommende ved gjentatte anledninger har deltatt i samlinger som nevnt ovenfor, kan være en indikasjon på at innreisen til Norge har tilsvarende formål.

Det bør for ordens skyld nevnes at Sivilombudsmannen i sak 2012-1045 konkluderte med at en rekke bortvisningsvedtak mot Hells Angels-medlemmer – hvorav to var

tredjelandsborgere og ble bortvist etter utlendingsloven § 17, nærmere bestemt bokstav g om fare for straffbare handlinger – ikke i tilstrekkelig grad var bygget på konkrete vurderinger av den enkelte utlending. Saken antas ikke å ha stor overføringsverdi til typetilfellene denne instruksjonen retter seg mot, som formodentlig vil være utpreget individuelle.

- **Utlendingen er straffet eller det er klare indikasjoner på at vedkommende har begått straffbare handlinger** (f.eks. indikasjoner i form av publiserte opptak eller nyhetssaker). I den grad dette er tilfellet, men de nærmere vilkårene i § 17 første ledd bokstav g ikke er oppfylt, vil det være et høyst relevant moment etter bokstav l. Disse bortvisningsgrunnlagene kan som nevnt være overlappende.

Det forutsettes ikke at det kan fastslås med stor grad av sikkerhet at vedkommende faktisk ville blitt domfelt i en norsk straffesak. Utlendingsmyndighetene verken kan eller skal foreta like grundige vurderinger av for eksempel bevis- og skyldkrav som man ville gjort i en straffesak. Det understrekes at medvirkning til eller forsøk på straffbare handlinger, i seg selv er straffbart etter hovedregelen i norsk strafferett (jf. straffeloven §§ 15 og 16).

Særsilt sentrale straffebestemmelser i norsk lov antas bl.a. å være straffeloven §§ 181 (ordensforstyrrelse) og 182 (opptøyer). Straffeloven §§ 183 og 185 omtales særskilt i neste punkt.

- **Utlendingens ytringer.** Dette antas å være et sentralt element i aktuelle saker. Av særlig relevans er det å vurdere om utlendingen offentlig – herunder på internett – har fremsatt ytringer som er eller kan være i strid med straffeloven §§ 183 (oppfordring til straffbar handling) eller 185 (hatefulle ytringer). Fremsettelse av slike ytringer vil, etter omstendighetene, kunne medføre en risiko for den offentlige orden, særlig i den grad tilhørere kan inspireres til straffbare handlinger.

Som nevnt ovenfor, er det ikke et vilkår at man med stor grad av sikkerhet kan fastslå at vedkommende faktisk ville blitt dømt i en norsk straffesak. Klare holdepunkter for at vedkommende har kommet med ytringer som med en viss sannsynlighet rammes av de nevnte straffebudene, vil være en indikasjon på at det er grunnlag for bortvisning. Det må imidlertid tas hensyn bl.a. til ytringens grovhet, om den ligger langt tilbake i tid og om vedkommende senere har tatt avstand fra tidligere ytringer.

Selv om det ikke er et vilkår for bortvisning at utlendingen med sikkerhet har fremsatt ytringer i strid med ovennevnte straffebestemmelser, vil rettspraksis knyttet til disse gi veiledning om hvilke ytringer som er straffverdige. Rettspraksis er for omfattende til å gjennomgås her. Av nyere rettspraksis kan likevel nevnes saken inntatt i HR-2020-184-A, som gjaldt straffeloven § 185 og bekrefter at det må skilles mellom ytringer om et emne og ytringer som angriper personer/grupper. Sistnevnte nyter

et «beskjedent grunnlovsvern», men ytringene må ha en «kvalifisert krenkende karakter» for å være straffbare. I saken HR-2020-185-A, behandlet samme dag, ble det presisert at også kvalifisert krenkende ytringer vil være straffrie om de «må anses som et uttrykk for religionskritikk». Det var imidlertid ikke tilfellet i saken, hvor bl.a. ytringer om muslimer som «rotter» ble betegnet som sjikane og hets med begrenset vern etter ytringsfriheten. Av interesse er også Rt-1997-1821 (Hvit Valgallianse-avgjørelsen), Rt-2007-1807 (Vigrid-avgjørelsen) og Rt-1981-1305 (løpeseddeldommen). I sistnevnte var det tale om løpesedler med «et så massivt og ensidig fordømmende angrep på den islamske innvandrerguppe i Norge at det ikke kan aksepteres».

Også kjennelsen inntatt i Rt. 1984 s. 1359 kan nevnes særskilt. Den gjaldt en pastor som blant annet hadde omtalt homofili som en djevelsk makt og fremsatt en bønn om at «alle som representerer denne åndsretning blir fjernet fra ledende stillinger i landet vårt». Rettens flertall kom til at denne bønnen overskred grensen for det lovlige, da den var «konkret rettet mot homofile på et område hvor de kan rammes sterkt». Uttalelsen om «djevelsk makt» (med mer) var derimot ikke straffbar, og det ble fremhevet at nær gjengivelse av religiøse skrifter faller utenfor straffebestemmelsen. I flertallsvotumet ble det lagt vekt på at uttalelsene falt i et religiøst radio-program og at en forkynner «i en slik sammenheng» må ha vid adgang til å bære frem det budskap han føler seg forpliktet på. Dette kan tyde på at adgangen vil være mer snever i en sammenheng der tilhørerne ikke har oppsøkt eller bør forvente et slikt budskap.

- **Utlendingens rolle og autoritet.** Personer som har en praktisk og/eller ideologisk eller teologisk lederrolle, vil i større grad kunne være aktuelle for bortvisning, selv om dette ikke er en nødvendig forutsetning. Eksempler kan være en profilert ideologisk skribent som forfekter ekstremt tankegods, en religiøs autoritet som forkynner hatefulle budskap, eller en lederskikkelse i en høyre- eller venstreekstrem organisasjon.

Instruksens andre punkt, jf. kapittel 6 nedenfor, innebærer at de ovennevnte faktorene skal vektlegges i aktuelle saker. Departementet understreker at det i alle tilfeller må foretas en konkret og helhetlig vurdering, og at behandlingen av enkeltsaker vil danne et mer detaljert grunnlag for videre praksis enn denne instruksens.

Dette er bakgrunnen for at departementet også instruerer etatene om å vurdere å justere egne retningslinjer, herunder om de materielle vurderingene etter § 17 første ledd bokstav l. Om det ikke anses å være behov for dette på nåværende tidspunkt, bør det vurderes etter hvert som flere enkeltsaker har blitt behandlet.

5.3 Identifisering av saker

Departementet legger til grunn at en betydelig utfordring er at utlendingsmyndighetene har begrensede muligheter til å *identifisere* aktuelle personer. Man har begrenset oversikt over hvem som planlegger å reise til Norge, og enda mindre oversikt over hva disse personene f.eks. har foretatt seg på sosiale medier. Utlendingsmyndighetene kan rimeligvis ikke foreta en inngående kontroll av utlendingers historikk i forbindelse med hver enkelt innreise eller visumsøknad.

Departementet antar imidlertid at en del potensielle tilfeller bør kunne la seg identifisere ved hjelp av politiets øvrige virksomhet, tips fra publikum, informasjon i media, overflatiske undersøkelser o.l. Det er viktig at det legges til rette for dette i den grad det er mulig og hensiktsmessig. Instruksens punkt 3, om at etatene skal vurdere behovet for egne retningslinjer, omfatter derfor også virksomhet hvor aktuelle personer kan bli identifisert, f.eks. grensekontroll og alminnelig utlendingskontroll.

6. Instruks

1. Etatene skal opprette bortvisningssak og vurdere bortvisning etter utlendingsloven § 17 første ledd bokstav l i tilfeller som dekkes av denne instruksens, jf. særlig punkt 3, også tilfeller som antas å ligge i ytterkanten av bestemmelsens rekkevidde.
2. Etatene skal, i vurderingen etter § 17 første ledd bokstav l, særskilt vektlegge faktorene identifisert av departementet i punkt 5.2 ovenfor, som kan oppsummeres slik:
 - Formålet med innreisen, herunder forhold ved eventuelle arrangementer utlendingen skal delta i.
 - Tidligere reisemønster.
 - Tidligere potensielt straffbare handlinger.
 - Offentlig fremsatte ytringer.
 - Rolle og autoritet i relevante miljøer.
3. Etatene skal vurdere behovet for å opprette/justere egne retningslinjer om praktisering av relevant regelverk, herunder om bortvisning, grensekontroll, alminnelig utlendingskontroll og førstelinjekontroll, med sikte på å identifisere og vurdere bortvisning av personer som kan utgjøre en trussel mot offentlig orden mv.

Instruksens trer i kraft straks.

Med hilsen

Siri Johnsen
avdelingsdirektør (e.f.)

Sigurd Bordvik
seniorrådgiver

Dokumentet er godkjent og sendes uten signatur