



DET KONGELIGE
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

Prop. 58 L

(2015–2016)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i utlendingsloven
(bortvisning av hensyn til grunnleggende
nasjonale interesser eller utenrikspolitiske
hensyn m.m.)

Innhold

1	Proposisjonens hovedinnhold	5	4.2.3	Departementets vurdering	10
2	Bakgrunnen for lovforslaget	5	4.3	Kompetanse til å beslutte bruk av tvangsmidler m.m.	11
3	Gjeldende rett	7	5	Økonomiske og administrative konsekvenser	11
4	Lovforslaget	7	6	Merknader til de enkelte bestemmelsene	12
4.1	Hjemmel for bortvisning av tredjelandsborgere	7			
4.1.1	Forslaget	7			
4.1.2	Høringsinstansenes syn	7			
4.1.3	Departementets vurdering	8			
4.2	Vedtakskompetanse	9			
4.2.1	Forslaget	9		Forslag til lov om endringer i utlendingsloven (bortvisning av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser eller utenrikspolitiske hensyn m.m.)	13
4.2.2	Høringsinstansenes syn	9			



DET KONGELIGE
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

Prop. 58 L

(2015–2016)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i utlendingsloven (bortvisning av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser eller utenrikspolitiske hensyn m.m.)

*Tilråding fra Justis- og beredskapsdepartementet 12. februar 2016,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Solberg)*

1 Proposisjonens hovedinnhold

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

Det foreslås at det fastsettes en særskilt bestemmelse om bortvisning av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser eller utenrikspolitiske hensyn (sikkerhetssaker) i lovens kapittel 14. Samtidig foreslås det at departementet kan gi fullmakt til andre enn Utlendingsdirektoratet (UDI) til å treffe vedtak om bortvisning i sikkerhetssaker. I denne forbindelse er det i første rekke tenkt på å gi vedtakskompetanse til Politiets sikkerhetstjeneste (PST) i hastesaker om bortvisning av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser.

Det er også foreslått enkelte mer retts tekniske endringer, herunder tydeliggjøres det i lovens § 127 at det er politiet (og ikke UDI) som har kompetanse til å treffe beslutning om bruk av tvangsmidler eller andre beslutninger som etter loven skal treffes av politiet.

2 Bakgrunnen for lovforslaget

Justis- og beredskapsdepartementet sendte 3. juli 2015 på høring forslag til endringer i utlendingsloven kapittel 14, og i utlendingsforskriften kapittel 19 og 19A. Formålet med forslagene til endringer, er å klargjøre regelverket om bortvisning av tredjelandsborgere av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser eller utenrikspolitiske hensyn, og å gi fullmakt til andre enn UDI til å treffe slike bortvisningsvedtak.

Høringsforslaget ble sendt til følgende instanser:

Alle departementene

Arbeids- og velferdsdirektoratet (NAV)
Barneombudet
Datatilsynet
Domstolsadministrasjonen
Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi)
Kriminalomsorgsdirektoratet (KDI)
Likestillings- og diskrimineringsombudet
Nasjonalt ID-senter
Norad
Politidirektoratet (POD)
Politiets Sikkerhetstjeneste (PST)
Regjeringsadvokaten

Endringer i utlendingsloven (bortvisning av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser eller utenrikspolitiske hensyn m.m.)

Riksadvokaten	Organisasjonen mot offentlig diskriminering (OMOD)
Språkrådet	Pensjonistpartiet
Stortingets ombudsmann for forvaltningen	Peoplepeace
Utlendingsdirektoratet (UDI)	Politiets Fellesforbund
Utlendingsnemnda (UNE)	Politijuristene
Fylkesmennene	PRESS – Redd Barna Ungdom
Advokatforeningen	Redd Barna
Akademikerne	Rettspolitisk forening
Amnesty International Norge	Røde Kors
Antirasistisk Senter	Rødt
Arbeiderpartiet	Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn
Arbeidsgiverforeningen Spekter	Selvhjelp for innvandrere og flyktninger (SEIF)
Bispedømmene	Seniorsaken
Demokratene	Senterpartiet
Den norske dommerforening	SOS Rasisme
Den norske kirke – Kirkerådet	Sosialistisk Venstreparti
Det liberale folkepartiet	Stiftelsen barnas rettigheter
DROF – Driftsoperatørforum	Uføre Landsorganisasjon (ULO)
Fagforbundet	UNHCR Stockholm
Faglig forum for kommunalt flyktningarbeid	Unio – Hovedorganisasjonen for universitets- og høyskoleutdannede
Flyktninghjelpen	Venstre
Fremskrittspartiet	Vergeforeningen
Helsingforskomiteen	Virke Hovedorganisasjonen
Hovedorganisasjonen Virke	Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund (YS)
Human Rights Service (HRS)	
Høyre	Frist for å avgi høringsuttalelse var 3. september 2015. Følgende instanser har uttalt seg om realiteten i forslaget:
Innvandrerens Landsorganisasjon (INLO)	Advokatforeningen
Islamsk Råd	Antirasistisk Senter
Juridisk Rådgivning for Kvinner (JURK)	Jussformidlingen
Juss-Buss	Politidirektoratet
Jussformidlingen	Politiets sikkerhetstjeneste
Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon (KS)	Utlendingsdirektoratet
Kontoret for fri rettshjelp	Utlendingsnemnda
Kristelig Folkeparti	
Kristent Interkulturelt Arbeid (KIA)	Følgende instanser har uttalt at de ikke ville gi uttalelse i saken eller at de ikke hadde merknader til forslaget:
KUN Senter for kunnskap og likestilling	Arbeids- og velferdsdirektoratet
Kystpartiet	Datatilsynet
Landsorganisasjonen i Norge (LO)	Domstoladministrasjonen
Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner (LNU)	Fagforbundet
Miljøpartiet De grønne	Helse- og omsorgsdepartementet
MiRA Ressurssenter for innvandrere- og flyktningkvinner	Kriminalomsorgsdirektoratet
Norges Juristforbund	Kunnskapsdepartementet
Norges Kommunistiske Parti	Landsorganisasjonen i Norge
Norges politilederslag	Landbruks- og matdepartementet
Norsk Folkehjelp	Mellomkirkelig råd for Den norske kirke
Norsk Innvandrersforum	Regjeringsadvokaten
Norsk organisasjon for asylsøkere (NOAS)	Riksadvokaten
Norsk senter for menneskerettigheter (SMR)	Samferdselsdepartementet
Norsk Tjenestemannslag (NTL)	Utenriksdepartementet
Næringslivets hovedorganisasjon (NHO)	

3 Gjeldende rett

Bortvisning av utlending som er tredjelandsborger (utlending som ikke er EØS-borger eller kan påberope seg rettigheter etter EØS-regelverket) reguleres av utlendingsloven § 17. I medhold av bestemmelsens første ledd bokstav l kan en utlending bortvises dersom det er nødvendig av hensyn til Norges eller et annet Schengenlands indre sikkerhet, folkehelse, offentlig orden eller internasjonale forbindelser. Bestemmelsen i § 17 innledningen og første ledd bokstav l, lyder:

«En utlending kan bortvises:

- l) når det er nødvendig av hensyn til Norges eller et annet Schengenlands indre sikkerhet, folkehelse, offentlig orden eller internasjonale forbindelser.»

Lovens kapittel 14 om saker som berører grunnleggende nasjonale interesser eller utenrikspolitiske hensyn har ingen egen regel om bortvisning, men § 126 første ledd første punktum lyder:

«Av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser eller utenrikspolitiske hensyn kan det treffes vedtak eller beslutning om å nekte en tillatelse eller rettighet som ellers kunne blitt innvilget etter loven eller forskriften.»

Hvorvidt denne bestemmelsen kan benyttes til å treffe vedtak om bortvisning, beror på en tolkning. Dersom man anser at bestemmelsen ikke gir hjemmel for bortvisningsvedtak, må slike vedtak alltid vurderes etter bestemmelsen i § 17 første ledd bokstav l.

Når det gjelder bortvisningsvedtak etter lovens § 17 første ledd bokstav l, følger det av § 18 annet ledd bokstav c at det er UDI som har vedtakskompetanse. Det samme gjelder dersom vedtak eventuelt skal treffes etter lovens § 126, jf. § 127 første ledd.

4 Lovforslaget

4.1 Hjemmel for bortvisning av tredjelandsborgere

4.1.1 Forslaget

I høringsnotat 3. juli 2015 foreslo Justis- og beredskapsdepartementet en uttrykkelig regulering om bortvisning i lovens kapittel 14. Departementet viste særlig til hensynet til oversikten i regelverket. Departementet foreslo derfor en særskilt

hjemmel til å bortvise utlendinger som ikke er EØS-borgere, av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser eller utenrikspolitiske hensyn, gjennom en tilføyelse i utlendingsloven § 126 første ledd annet punktum.

4.1.2 Høringsinstansenes syn

Alle høringsinstansene, med unntak av Antirasistisk Senter, er positive til at det fastsettes en uttrykkelig regulering av grunnlaget for bortvisning av tredjelandsborgere i lovens kapittel 14.

Antirasistisk Senter er kritiske til forslaget og bemerker blant annet:

«Man kan tenke seg at ved å overføre den relativt vage og alvorlige ordlyden fra Kap. 14 i Utlendingsloven til å gjelde for bestemmelsene om bortvisning, vil dette innbefatte flere grunner til bortvisning enn dagens praksis. Hvorfor departementet ønsker å utvide anledningen til å bortvise mennesker fra Norge, og hva man mener å tjene på dette heller enn å ty til utvisning, er uklart.

Departementet viser blant annet til muligheten for å bortvise en person som utgjør «en trussel mot grunnleggende nasjonale interesser fordi vedkommende aktivt og bevisst motiverer til radikaliserings og voldelig ekstremisme». Antirasistisk Senter må generelt kunne oppsummeres som at vi er for en nokså hard tilnærming til ekstremister. Her opplever vi imidlertid at man legger opp til en tilnærming som raskt kan bli problematisk, hvor det er snakk om å bortvise personer på grunn av ytringer, og ytringer som de ikke er dømt for. Samtidig som det man derved reelt sett skal bortvise noen for er bruk av ytringsfriheten, framstår det som ullent hva slags tilfeller det er snakk om.»

UDI støtter forslaget. UDI bemerker imidlertid at det kan oppstå tvil om hvilke tilfeller som faller inn under ny § 126 første ledd annet punktum, og «indre sikkerhet» i lovens § 17 bokstav l, der det er UDI som har vedtakskompetanse.

UNE er enige i at hensynet til en uttrykkelig regulering av bortvisningsgrunnlaget tilsier at det inntas en særskilt hjemmel. UNE har spilt inn at «vi antar at departementet har ment at bestemmelsen i utlendingsloven § 121 [bortvisning i EØS-saker] fremdeles skal omfatte tredjelandsborgere som er familiemedlem til en EØS-borger, slik at den er i tråd med direktivet, også i de tilfeller der saken omhandler grunnleggende nasjo-

nale interesser. Men det kan uansett være en fordel å presisere bestemmelsens anvendelsesområde, for å unngå tvil».

PST er positive til at etableres en særskilt bestemmelse om bortvisning av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser.

Politidirektoratet mener det er positivt at det inntas en uttrykkelig hjemmel i utlendingsloven for bortvisning av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser eller utenrikspolitiske hensyn.

Advokatforeningen bemerker bl.a. følgende:

«Advokatforeningen synes det er fornuftig å innta en særlig hjemmel for bortvisning av tredjelandsborgere begrunnet i nasjonale interesser eller utenrikspolitiske hensyn. Bortvisning/nektelse av innreise er et relativt inngripende vedtak og en klar lovhjemmel er således å foretrekke. [...] Advokatforeningen er videre enig i at det lovteknisk er en god løsning å plassere hjemmelen i kapittelet som omfatter dette temaet særskilt.»

Jussformidlingen stiller seg positive til å klargjøre regelverket, og viser særlig til at dette vil kunne øke forutberegneligheten for de mennesker dette angår. *Jussformidlingen* mener imidlertid det er betenkelig å benytte seg av de skjønnsmessige og vage vilkår som «grunnleggende nasjonale interesser og utenrikspolitiske hensyn» når det er tale om en så inngripende reaksjon som bortvisning.

4.1.3 Departementets vurdering

Departementet mener det er hensiktsmessig at det inntas en uttrykkelig hjemmel om bortvisning av tredjelandsborgere av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser eller utenrikspolitiske hensyn i lovens kapittel 14. Dette skaper et tydeligere bilde enn i dag, hvor det dels er et spørsmål om man kan anvende lovens § 17 første ledd bokstav l («når det er nødvendig av hensyn til Norges eller et annet Schengenlands indre sikkerhet, folkehelse, offentlig orden eller internasjonale forbindelser») og dels et spørsmål om å innfortolke en bortvisningsadgang i § 126 første ledd («Av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser eller utenrikspolitiske hensyn kan det treffes vedtak eller beslutning om å nekte en tillatelse eller rettighet som ellers kunne blitt innvilget etter loven eller forskriften»).

Departementet har merket seg at det i høringen er reist spørsmål om hvorvidt begrepene «grunnleggende nasjonale interesser» og «uten-

rikspolitiske hensyn» er for vage til å angi bortvisningsgrunnlaget. Til dette er å bemerke at begrepene ikke er vagere enn de formuleringer man har å forholde seg til i dag i utlendingsloven § 17 første ledd bokstav l («indre sikkerhet, folkehelse, offentlig orden eller internasjonale forbindelser»), og at hensynet til grunnleggende nasjonale interesser allerede er et *utvisningsgrunnlag* etter lovens § 126.

Når det gjelder innholdet i begrepet grunnleggende nasjonale interesser, viser departementet til at det kan omfatte trusler mot private interesser eller personer i noe større omfang enn det som uten videre ville følge av en naturlig fortolkning av begrepet «rikets sikkerhet» i utlendingsloven av 1988. Det kan for eksempel være mer treffende å benytte begrepet «grunnleggende nasjonale interesser» i relasjon til terrorvirksomhet, der hensikten ikke alltid er å ramme rikets sikkerhet som sådan, men like mye å skape frykt i sivilbefolkningen, eller å inspirere eller motivere til ekstremistiske handlinger, uten at konkrete handlinger er begått. Begrepet «grunnleggende nasjonale interesser» må tolkes i lys av den generelle samfunnsutviklingen og endringer i det internasjonale trusselbildet, og har en dynamisk karakter.

Grunnleggende nasjonale interesser kan omfatte utenlandske interesser i Norge og norske interesser i utlandet, samt hensynet til Norges alliansepartnere.

Ved vurderingen av hva som kan sies å utgjøre en trussel mot grunnleggende nasjonale interesser, har for øvrig hensynet til forebygging stor vekt. Det legges opp til en fremtidsrettet vurdering av om vedkommende kan komme til å utføre handlinger eller aktiviteter som utgjør en trussel mot grunnleggende nasjonale interesser.

Hvor stor grad av sannsynlighet for en fremtidig aktivitet som kreves, vil bero på hvor alvorlig den faren som truer er. Det ligger i sakens natur at det lett vil være tale om stor skade dersom en trussel mot grunnleggende nasjonale interesser skulle bli realisert, og dette tilsier at også en lavere risiko bør kunne være tilstrekkelig til at lovens vilkår er oppfylt. Høyesterett har (i tilknytning til utlendingsloven av 1988 §§ 29 og 30) uttalt at «[der] det er risiko for terrorhandlinger av noe omfang, vil nok selv en begrenset, men reell risiko for slike handlinger kunne true rikets sikkerhet på en slik måte at vilkåret for utvisning kan være oppfylt», jf. Rt. 2007 s. 1573.

Det er ikke bare utlendinger som har en lederrolle eller avgjørende innflytelse på den aktivitet som truer, som det kan reageres overfor.

Det kreves ikke fare for at utlendingen selv vil begå straffbare handlinger. Det kan for eksempel være tilstrekkelig for å vurdere utlendingen som en trussel dersom vedkommende vil påvirke andre til å begå terrorvirksomhet. Etter en konkret vurdering vil det også kunne legges vekt på om utlendingen gjennom sin tilstedeværelse vil kunne trekke andre med terrorhensikter til landet.

Begrepet «utenrikspolitiske hensyn» peker på hensyn som tradisjonelt vil dreie seg om forholdet mellom Norge og fremmede stater eller internasjonale organisasjoner. I den utstrekning en sak kan føre til reaksjoner fra fremmede stater eller internasjonale organisasjoner eller på annen måte påvirke Norges internasjonale forbindelser, vil dette være å betrakte som et utenrikspolitisk anliggende.

Ved søknader om besøksvisum er utenrikspolitiske hensyn tradisjonelt benyttet til å avskjære innreise for personer som representerer eller kan assosieres med regimer en ønsker å markere politisk avstand til. Departementet har ved flere anledninger gitt instruksjoner på bakgrunn av utenrikspolitiske hensyn om at det ikke skal utstedes visum til personer som står oppført på lister utstedt av FN eller EU over personer eller grupper knyttet til enkelte regimer. På samme måte vil visumfrie utlendinger som er listeført eller liknende, kunne bli bortvist ut fra utenrikspolitiske hensyn dersom de forsøker å reise inn i riket.

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

Departementet presiserer ellers at tredjelandborgere som omfattes av EØS-avtalen og EFTA-konvensjonen fortsatt skal vurderes etter reglene i lovens kapittel 13. Det vises i denne forbindelse til departementets tidligere vurdering om at den beste løsningen er at adgangen til å utvise EØS-borgere fortsatt skal reguleres i lovens kapittel 13, se Prop. 141 L (2012–2013) s. 32–33.

UDI har stilt spørsmål om forholdet mellom lovens § 17 første ledd bokstav l (bortvisning når det er nødvendig av hensyn til Norges eller et annet Schengenlands indre sikkerhet, folkehelse, offentlig orden eller internasjonale forbindelser) og forslaget om å omformulere § 126 første ledd annet punktum til også å bli en hjemmel for bortvisning av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser og utenrikspolitiske hensyn. Departementet viser i denne forbindelse til at det kan være grunnlag for bortvisning av hensyn til

«folkehelse» og «offentlig orden», uten at situasjonen trenger å berøre grunnleggende nasjonale interesser eller utenrikspolitiske hensyn. Det vil trolig være mindre aktuelt at det er nødvendig å bortvise av hensyn til Norges eller et annet Schengenlands «indre sikkerhet», uten at det samtidig er tale om en situasjon som berører grunnleggende nasjonale interesser. Men det kan ikke utelukkes at det kan forekomme tilfeller av trusler mot «indre sikkerhet» som man ikke vil si at gjelder grunnleggende nasjonale interesser, og departementet velger derfor å beholde denne delen av § 17 første ledd bokstav l. Når det gjelder adgangen etter bokstav l til å bortvise i tilfeller hvor det «er nødvendig av hensyn til (...) internasjonale forbindelser», anser departementet at dette bortvisningsgrunnlaget fullt ut vil være dekket av en ny hjemmel i § 126 til å bortvise av hensyn til utenrikspolitiske hensyn. Hensynet til «internasjonale forbindelser» strykes derfor fra § 17 første ledd bokstav l.

4.2 Vedtakskompetanse

4.2.1 Forslaget

Departementet foreslo i høringsnotatet at det gis fullmakt til andre enn UDI, i praksis organer i politiet, til å treffe vedtak om bortvisning av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser eller utenrikspolitiske hensyn, jf. forslaget til forskriftshjemmel i lovens § 127 sjette ledd (innledningen). Forslaget innebærer at departementet i forskrift kan gjøre unntak fra bestemmelsen i første ledd om at vedtak eller beslutninger i saker som berører grunnleggende nasjonale interesser eller utenrikspolitiske hensyn, skal treffes av UDI. Samtidig ble det i høringsnotatet foreslått en ny § 19A-4a i utlendingsforskriften, om bortvisningskompetanse for PST.

4.2.2 Høringsinstansenes syn

Alle høringsinstansene, med unntak av Jussformidlingen og Antirasistisk Senter, er positive til forslaget om at det kan gis fullmakt til andre enn UDI til å treffe vedtak om bortvisning av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser eller utenrikspolitiske hensyn.

UDI støtter forslaget, men ser at forslaget om vedtaksmyndighet i disse sakene får noen konsekvenser som krever at det utarbeides nye rutiner, herunder om forholdet til lovens § 73.

UNE bemerker at endringen når det gjelder vedtakskompetanse også vil kunne resultere i en

raskere og mer effektiv saksbehandling i slike saker. For øvrig legger UNE til grunn at hensynet til en ensartet praksis og likebehandling vil bli ivaretatt ved at departementet er klageinstans både for vedtak fra UDI og PST.

PST viser til at en mulighet for å tildele organisasjonen bortvisningskompetanse vil innebære

«et effektivt sikkerhetstiltak i konkrete tilspisede situasjoner og vil være et egnet virkemiddel i bekjempelsen av alvorlige trusler mot rikets sikkerhet. For *PST* handler dette i all hovedsak om en hastekompetanse til bruk i spesielle situasjoner, der spesielt hasteaspektet, spesielt stort behov for diskresjon eller annet tilsier at muligheten bør benyttes».

Politidirektoratet støtter den foreslåtte endringen. *POD* ser at det kan være effektivt for håndteringen av slike saker at *PST* kan fatte vedtak direkte, uten at saken må gå via lokalt politidistrikt og UDI. I tillegg taler hensynet til å sikre konfidensialitet og hensynet til å unngå unødig spredning av graderte opplysninger, for en slik løsning.

Advokatforeningen er enig i at adgangen til å gi andre enn UDI vedtakskompetanse, bør hjemles i lov. Foreningen anfører at

«(d)en foreslåtte lovendringen tillegger *PST* en helt ny vedtakskompetanse i forhold til hva *PST* har i dag. Advokatforeningen ser det er gode argumenter for å gi *PST* vedtakskompetanse i saker som berører grunnleggende nasjonale interesser. Som det påpekes i departementets høringsnotat, besitter *PST* en særlig kunnskap på dette området».

På den annen side fremhever foreningen at

«(d)et kan stilles spørsmål om *PST* med sitt fokus på nasjonal sikkerhet kan komme til å vekte sikkerhetshensynet annerledes/tyngre enn UDI gjør i dag og at det kan føre til en vridning i praksis».

Advokatforeningen antar imidlertid at saksomfanget etter ny hjemmel vil være lite, og at en eventuell dreining i praksis på grunn av fokus på nasjonal sikkerhet vil kunne fanges opp av departementet som klageinstans.

Jussformidlingen er kritisk til forslaget. Det bemerkes blant annet:

«Jussformidlingen er enig med departementet i at *PST* trolig er et kompetent organ i slike

saker. Vi ser at det i dag er et problem at UDI i mange tilfeller ikke får formidlet gradert informasjon fra *PST*, og dermed kun må legge deres vurderinger til grunn. Likevel stiller vi oss negative til å overføre vedtakskompetanse til *PST* når deler av begrunnelsen er et ønske om en hurtig saksbehandling. Slike saker stiller et særlig krav til en grundig og forsvarlig saksbehandling ettersom vedtakene har stor betydning for den det gjelder. Vi ser imidlertid behovet for å få en hurtig saksbehandling, da dette både vil gagne samfunnet og de det gjelder. Vi ønsker likevel å påpeke at hensynet til å fatte korrekte avgjørelser må veie tyngre enn hensynet til en rask og effektiv saksbehandling.

Vi ønsker også å bemerke at organiseringen rundt departementet som klageinstans virker lite gjennomarbeidet. Etter vår oppfatning er det *PST* som sitter på spesialkompetanse innenfor dette feltet. Vi setter spørsmålsteget ved hvilken egnethet departementet vil ha som klageinstans. Vi anser det videre som uvisst om de berørte parter vil få en reell og tilstrekkelig klagebehandling, og ber derfor om ytterligere redegjørelse av hvordan departementet skal virke som klageinstans.»

Antirasistisk Senter er skeptisk til å gi fullmakt til andre enn UDI til å fatte vedtak om bortvisning i saker det her er snakk om. Antirasistisk senter mener at UDI besitter kompetansen, ikke politiet, og at det er viktig at UDI fortsetter å spille en avgjørende rolle i saksbehandlingen av saker som kan omfattes av returvernet i loven § 73.

4.2.3 Departementets vurdering

Departementet fastholder forslaget om at det bør kunne gis fullmakt til andre enn UDI, i praksis organer i politiet, til å treffe vedtak om bortvisning av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser eller utenrikspolitiske hensyn. Begrunnelsen for at kompetansen til å bortvise etter § 17 første ledd bokstav l i sin tid ble lagt til UDI, var blant annet at det å ta hensyn til rikets sikkerhet ble ansett å være en regulær oppgave for utlendingskontrollen, og kompetansen burde derfor ligge i den ordinære myndighet. Det vises til forarbeidene til utlendingsloven av 1988 (Ot.prp. nr. 46 (1986–87) s. 125.

Den generelle samfunnsutviklingen gjør at det i dag er gode grunner for å vurdere dette annerledes. Det er særlig aktuelt å gi *PST* vedtakskompetanse i slike saker. Departementet viser til

at PST har nasjonalt ansvar for indre sikkerhet og derfor er særlig egnet til å foreta en vurdering av om det er behov for bortvisning av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser. Departementet viser videre til at det er av stor betydning at en slik beslutning kan fattes raskt, og at det ikke involverer for mange organer i utgangspunktet. Departementet har merket seg at de fleste høringsinstansene er positive til forslaget om å åpne for at andre enn UDI kan gis vedtakskompetanse, og at det samme gjelder det konkrete forskriftsforslaget om delegering av bortvisningskompetanse til PST.

Departementet viser videre til at sakene vil kunne inneholde gradert informasjon som ikke kan formidles til UDI, men hvor UDI i dag må legge vurderingene fra PST til grunn. Særlig dette siste – sammen med behovet for rask beslutning i enkelttilfeller – taler for at PST bør gis kompetanse til å opptre som vedtaksorgan i bortvisningsaker. Det kan eksempelvis være aktuelt for PST å bortvise av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser i en akutt situasjon med pågående terroraksjoner i Europa der PST mottar tips fra samarbeidende tjenester i et annet land om bekymring knyttet til navngitte personer som er på vei til Norge. Det samme gjelder der PST i forbindelse med et pågående arrangement i Norge får gradert informasjon fra samarbeidende tjenester som tilsier at utlendinger på vei til Norge kan utgjøre en umiddelbar trussel.

Departementet understreker for øvrig at det i mange saker fortsatt vil være sterkt ønskelig å treffe *utvisningsvedtak* i stedet for *bortvisningsvedtak*, slik at utlendingen også ilegges et fremtidig innreiseforbud. I så fall er det fortsatt UDI som må treffe vedtak, siden det bare er *bortvisningsmyndighet* det nå åpnes for å delegeres til andre organer enn UDI.

Jussformidlingen har stilt spørsmål om departementets egnethet som klageinstans og om de berørte parter vil få en reell og tilstrekkelig klagebehandling. Departementet viser til at det også etter lovens generelle ordning for sikkerhetssaker er departementet som er klageinstans når sakene ikke er avgjort av departementet selv i førsteinstans, jf. lovens § 129 første ledd. Departementet vil ha innsyn i de eventuelle graderte opplysninger som førsteinstansen bygger vedtaket på. Det følger også av lovens § 128 fjerde ledd at departementet kan instruere underliggende organer om å forberede avgjørelse av saker hvor departementet skal treffe vedtak eller beslutning. Departementet kan således ved behov benytte seg av UDIs kompetanse i disse sakene.

Departementet presiserer for øvrig at det fortsatt er UDI som skal vurdere eventuelle asylrelaterte anførsler etter lovens § 73.

Den nærmere avgjørelse av om det bare er PST eller eventuelt andre organer i politiet som bør gis vedtakskompetanse, bør ikke bindes i loven, men kunne reguleres av departementet i forskrift. Departementets forslag til endringer i § 127 sjette ledd er i tråd med dette.

4.3 Kompetanse til å beslutte bruk av tvangsmidler m.m.

Lovens § 127 første ledd fastsetter at «(v)edtak eller beslutninger i saker som berører grunnleggende nasjonale interesser eller utenrikspolitiske hensyn treffes av Utlendingsdirektoratet, med mindre departementet beslutter at saken skal avgjøres av departementet». Ut fra bestemmelsen kan det fremstå som om det er UDI (og ikke politiet) som har kompetanse til å pålegge blant annet meldeplikt og bestemt oppholdssted etter § 130 første ledd (i motsetning til når beslutning treffes etter § 105). Departementet understreker at det aldri har vært intensjonen at beslutninger om anvendelse av tvangsmidler eller andre beslutninger som etter loven skal treffes av politiet skal treffes av UDI, og departementets syn er at dette heller ikke kan legges til grunn ut fra en tolkning av loven. Når § 130 henviser til §§ 104, 105 og 106, mener departementet ut fra en samlet vurdering at det er kompetansereglene etter disse bestemmelsene som bør legges til grunn.

Departementet ser imidlertid behov for å tydeliggjøre at det er politiet som har myndighet til å treffe beslutning om bruk av tvangsmidler, og foreslår derfor å presisere dette gjennom en endring i § 127. Forslaget inngikk ikke i høringen, men anses ikke som en realitetsendring, bare som en presisering.

5 Økonomiske og administrative konsekvenser

Ingen av endringsforslagene vil medføre vesentlig flere vedtak om bortvisning, eller noen vesentlig endring i fordelingen av ressursbruk mellom de ulike etater.

Forslagene vil kunne innebære behov for nye rutiner/retningslinjer, herunder hvordan bortvisningsvedtakene skal registreres i Datasystemet for utlendings- og flyktningssaker (DUF). Dersom PST selv skal føre vedtak mv. inn i utlendingsfor-

valtningens datasystemer i de sakene hvor PST treffer vedtak, vil dette kreve systemendringer som det kan ta tid å få på plass. Slike endringer medfører også kostnader. I praksis er det imidlertid snakk om et fåtall saker, og det må etter at alle forskriftsbestemmelser og rutiner er på plass, vurderes nærmere hvilke praktiske løsninger som bør prioriteres innenfor gjeldende budsjett-rammer.

Forslaget innebærer at departementet vil være klageinstans i stedet for UNE.

Samlet sett har forslagene ikke vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser.

6 Merknader til de enkelte bestemmelsene

Til § 17 første ledd bokstav l

Det vises til de alminnelige motivene avsnitt 4.1.

Endringen innebærer at det bortvisningsalternativet i bokstav l som gjelder «når det er nødvendig av hensyn til ... internasjonale forbindelser», tas ut av bestemmelsen. Departementet anser at dette bortvisningsgrunnlaget fullt ut vil være dekket av en ny hjemmel i § 126 til å bortvise av hensynet til utenrikspolitiske hensyn.

Til § 126 første ledd annet punktum

Det vises til de alminnelige motivene avsnitt 4.1.

Endringen innebærer at det kommer inn en uttrykkelig bortvisningsbestemmelse i § 126.

Vi HARALD, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i utlendingsloven (bortvisning av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser eller utenrikspolitiske hensyn m.m.) i samsvar med et vedlagt forslag.

Tredjelandsborgere som omfattes av EØS-avtalen og EFTA-konvensjonen skal fortsatt vurderes etter reglene i lovens kapittel 13.

Til § 127 første ledd

Det vises til de alminnelige motivene avsnitt 4.3.

Den nye § 127 første ledd bokstav b innebærer at det følger uttrykkelig av § 127 at det er *politiet* (og ikke UDI) som har myndighet til å treffe beslutning om bruk av tvangsmidler eller andre beslutninger som etter loven skal treffes av politiet. Som følge av at presiseringen i bokstav b er tatt inn, har departementet funnet det hensiktsmessig å redigere bestemmelsen, og har formulert de ulike alternativene i en bokstavliste.

Til § 127 sjette ledd, innledningen og bokstav c-d

Det vises til de alminnelige motivene avsnitt 4.2.

Bestemmelsen gir hjemmel for at det i forskrift kan fastsettes at andre enn UDI gis fullmakt til å treffe vedtak om bortvisning av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser eller utenrikspolitiske hensyn. Det vises til at departementet i høringen fremmet forslag til forskriftsendring om å gi PST bortvisningskompetanse.

Justis- og beredskapsdepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om endringer i utlendingsloven (bortvisning av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser eller utenrikspolitiske hensyn m.m.).

Forslag

til lov om endringer i utlendingsloven (bortvisning av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser eller utenrikspolitiske hensyn m.m.)

I

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

§ 17 første ledd bokstav l skal lyde:

- l) når det er nødvendig av hensyn til Norges eller et annet Schengenlands indre sikkerhet, folkehelse *eller offentlig orden*.

§ 126 første ledd annet punktum skal lyde:

Tilsvarende kan det settes begrensninger eller vilkår, *eller treffes vedtak om bortvisning*.

§ 127 første ledd skal lyde:

Vedtak eller beslutninger i saker som berører grunnleggende nasjonale interesser eller utenrikspolitiske hensyn treffes av Utlendingsdirektoratet, med mindre

- a) *departementet beslutter at saken skal avgjøres av departementet,*

- b) *avgjørelsen gjelder bruk av tvangsmidler eller andre beslutninger som etter loven skal treffes av politiet, eller*
c) *annet følger av paragrafen her.*

§ 127 sjette ledd innledningen og bokstav c og d skal lyde:

Kongen kan i forskrift fastsette unntak fra *første*, tredje og fjerde ledd, og kan gi nærmere regler om blant annet

- c) betydningen av uttalelser fra andre organer enn Politiets sikkerhetstjeneste og Utenriksdepartementet,
d) *vedtaksmyndighet i saker om bortvisning.*

II

Loven trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer. Kongen kan sette i kraft de enkelte bestemmelser til forskjellig tid.



