



Politets sikkerhetstjeneste
Den sentrale enhet

Postboks 4773 Nydalen
0421 OSLO
post@pst.politiet.no
Tlf.nr. 23 30 50 00
Faksnr.
Besøksadresse: Kristoffer Aamots
gt. 9
0484 OSLO

Kommunal- og regionaldepartementet
Postboks 8112 Dep
0032 OSLO

Kontaktperson: Øyvind Økland

Deres ref.: 04/3411-3KAB
Vår ref.: DSE jnr 62/05 u 200500173-1
Dato: 1. juli 2005

Gjenpart:
Justisdepartementet,
Politiavdelingen
postboks 8005 Dep
0030

KOMM. OG REG. DEP	
05 JUL 2005	
0413411-99	
Ark.	5361
Avd.	JNN / HRE / KAB

Høring: NOU 2004: 20 Ny utlendingslov

Det vises til brev 23. desember 2004, der Utlendingslovutvalgets NOU 2004: 20 Ny utlendingslov, er sent på høring.

For PST vil det føre for langt å kommentere hele lovforslaget, og vi begrenser oss derfor til å kommentere de deler av lovforslaget som er relevant for PST. Det gjelder i hovedsak bestemmelsene som gir anvisning på en vurdering av "grunnleggende nasjonale interesser", spørsmål knyttet til identifikasjon av utlendinger og rutiner for samarbeid og informasjonsutveksling i utlendingsforvaltningen.

Etter overvåkingsinstruksen § 4 skal PST i samarbeid med utlendingsmyndighetene foreta "nødvendig kontroll med tilreisende og fastboende utlendinger". PSTs arbeid på utlendingsfeltet skal likevel gjennomføres innenfor rammen av de arbeidsoppgaver som fremgår av politiloven § 17b og c. PST er her blant annet gitt som oppgave å forebygge og etterforske overtredelser av straffeloven kapitlene 8 og 9, ulovlig etterretningsvirksomhet, spredning av masseødeleggelsesvåpen, sabotasje og politisk motivert vold eller tvang og overtredelse av straffeloven § 147a og b.

Utlendinger med usikker identitet og bakgrunn er en sikkerhetsmessig risiko

Det er opplyst fra Politets utlendingsenhet (PU) at 94 % av asylsøkerne som kom til landet i 2004 ikke kunne legitimere seg med pass ved fremsettelsen av asylsøknaden. Noen flere (16%) hadde andre dokumenter som gir en indikasjon på identiteten. Fra et sikkerhetsmessig ståsted er dette foruroligende. Det er PSTs vurdering at utlendinger med ukjent bakgrunn og identitet utgjør en vesentlig sikkerhetsrisiko for det norske samfunn. En ytterligere sikkerhetsmessig risiko knytter seg til den mulighet for ervervelse av norske identifikasjonspapirer som følger som et resultat av den praksis som i dag følges ved innvilgelse av midlertidig arbeidstillatelse.

Vi er kjent med at det i dag innvilges midlertidig arbeidstillatelse selv om utlendingens identitet ikke er brakt på det rene. Vi er videre kjent med at det er vanlig modus å skaffe seg en midlertidig arbeidstillatelse og skattekort, for deretter under henvisning til arbeidstillatelsen opprette en lønnskonto med bankkort og sågar kredittkort.

Det er grunn til å være særlig oppmerksom på at denne oppskriften på ervervelse av norske identifikasjonspapirer med uriktig identitet, kan misbrukes av personer tilknyttet terrorvirksomhet eller organisert kriminalitet. Dette er personer som i sin ytterste konsekvens strafferettslig kan true rikets sikkerhet eller bruke Norge som "safe haven". En ytterligere sikkerhetsmessig dimensjon er at slike dokumenter kan brukes i forbindelse med reisevirksomhet innenfor Schengen-området.

Det er derfor avgjørende at utlendingslovutvalgets forslag i § 105 nr 2, om at det er en forutsetning for midlertidig arbeidstillatelse at det ikke er tvil om søkerens identitet, blir satt i verk og fulgt opp i praksis og at dagens praksis opphører umiddelbart.

For å ivareta de ovennevnte hensyn har utlendingslovutvalget også fremmet forslag i § 104 nr 4 om at asylsøkere plikter å gjøre sitt beste for å fremlegge nødvendig dokumentasjon og for å medvirke til innhenting av nødvendige opplysninger. I dette øyemed kan søkeren pålegges å være tilgjengelig på et nærmere angitt sted. Utlendingslovutvalget har i den sammenheng utredet spørsmålet om asylsøkeren kan pålegges en plikt til å oppholde seg i et lukket mottak i en periode etter ankomst for at utlendingsmyndighetene skal få best mulig forutsetninger for å behandle søknadene og effektuere eventuelle avslag raskt. Utvalget konkluderer med at en slik ordning fullt ut vil være forsvarlig i et rettsikkerhetsperspektiv og forenlig med bestemmelsen i EMK art 5 nr 1 om at utlendinger kan berøves sin frihet i forbindelse med iverksetting av et vedtak om utsendelse eller for å hindre at vedkommende kommer inn i landet uten tillatelse.

For å ivareta de ovennevnte hensyn har utvalget videre fremmet forslag i § 108 om at det kan tas fotografi og fingeravtrykk av utlending som ikke kan dokumentere sin identitet eller som det er grunn til å mistenke for å oppgi falsk identitet.

PST er enig i utlendingslovutvalgets forslag i disse spørsmål og kan i hovedsak tiltre utvalgets vurderinger. Etter PST vurdering er det viktig at det settes inn vesentlige ressurser på identifisering av asylsøkere i den første fasen av oppholdet i landet. I dette arbeidet må PST inkluderes. Det nærmere innhold i dette arbeidet kan henvises til rutiner for samarbeid og informasjonsutveksling mellom PU og PST.

Begrepet "grunnleggende nasjonale interesser" til erstatning for begrepet "rikets sikkerhet"

Utlendingslovutvalget foreslår at begrepet "rikets sikkerhet" og "tvingende samfunnsmessige hensyn" i dagens utlendingslov erstattes med begrepet "grunnleggende nasjonale interesser". Bakgrunnen for utvalgets forslag er at dagens begrep ikke nødvendigvis er dekkende for alle

situasjoner hvor grunnleggende nasjonale interesser er truet. Det blir pekt på at det ikke uten videre vil være opplagt at terrorhandlinger – som ikke nødvendigvis har til hensikt å ramme rikets sikkerhet som sådan – i alle sammenhenger vil utgjøre noen trussel mot "rikets sikkerhet". Videre er det pekt på at "rikets sikkerhet" kan virke noe utdatert sett i forhold til den senere tids utvikling, særlig i forhold til terrorvirksomhet, der hensikten ikke alltid er å ramme rikets sikkerhet som sådan, men like mye skape frykt i og ramme sivilbefolkningen eller skade nasjonal infrastruktur.

Utvalget legger til grunn at "grunnleggende nasjonale interesser" er et mer dynamisk begrep som også dekker trusler og handlinger mot grunnleggende nasjonale interesser uten at det kan sies å angå rikets sikkerhet, i alle fall tolket i snever eller tradisjonell betydning. Riktignok er begrepet "rikets sikkerhet" beholdt i lovforslaget § 45 nr 2 i forhold til å utelukke utledninger fra flyktningbeskyttelse dersom vedkommende med rimelig grunn anses som en fare for rikets sikkerhet. Begrepet er videreført fordi det er ønskelig at bestemmelsen er uttrykk for en ren oversettelse av artikkel 33 (2) i flyktningkonvensjonen.

PST er enig i utlendingslovutvalgets forslag og kan i hovedsak tiltre utvalgets vurderinger. PST savner likevel en vurdering av begrepet anvendt på trusler rettet mot norske interesser i utlandet, utenlandske interesser i Norge og trusler rettet mot Norges alliansepartnere NATO og FN. Etter PSTs vurdering vil "grunnleggende nasjonale interesser" etter en konkret vurdering kunne være truet også når norske interesser i utlandet er truet, når utenlandske interesser i Norge er truet eller når NATO og FN er truet. Disse aspektene må ikke nødvendigvis fremgå i selve lovteksten, men det er et behov for at spørsmålet omtales i lovproposisjonen.

Bortvisning og utvisning i saker som innbefatter grunnleggende nasjonale interesser

En rekke bestemmelser i lovforslaget har henvisninger til en vurdering av temaet "grunnleggende nasjonale interesser". Dette gjelder blant annet bestemmelsene i forslaget § 17 om bortvisning ved grensekontroll, § 45 om utvisning og § 79 om begrensning i adgangen til å utvise utlending som har permanent oppholdstillatelse. Utlendingslovutvalgets forslag viderefører uendret det materielle innhold i dagens regler om bortvisning og utvisning når grunnleggende nasjonale interesser gjør seg gjeldende.

PST er enig i utvalgets forslag og kan tiltre utvalgets vurderinger. PST viser dessuten til at det materielle innhold i reglene om bortvisning og utvisning når sikkerhetsmessige hensyn gjør seg gjeldende var gjenstand for en grundig revisjon i forbindelse med kodifisering av de forpliktelser som fulgte av FN-konvensjonen 9. desember 1999 om bekjempelse av finansiering av terrorisme og FNs sikkerhetsråds resolusjon 1373 28. september 2001.

Utøvelse av myndighet i saker som innbefatter grunnleggende nasjonale interesser

Utlendingslovutvalget foreslår å videreføre dagens kompetansebestemmelser i saker der "grunnleggende nasjonale interesser" er til vurdering. I lovforslagets § 86 nr 3 er det derfor foreslått at departementet kan instruere om lovtolking og om skjønnotøvelse når det gjelder hensynet til grunnleggende nasjonale interesser eller utenrikspolitiske hensyn, og om avgjørelser av enkeltsaker som innbefatter slike hensyn.

PST er enig i utlendingslovutvalgets forslag og kan tiltre utvalgets vurderinger. Det vises til at det er viktig at ansvaret for saker som innbefatter grunnleggende nasjonale interesser, er forankret i departementet.

Særregler av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser og utenrikspolitiske hensyn

Utlendingslovutvalget foreslår i forslaget § 116 å videreføre dagens bestemmelse om at innreise kan nektes og søknad om midlertidig eller permanent oppholdstillatelse kan avslås, eller det kan settes begrensninger eller vilkår, når utenrikspolitiske eller grunnleggende nasjonale hensyn gjør det nødvendig. Det blir i samme bestemmelse foreslått at utlending kan gis oppholdstillatelse i Norge når grunnleggende nasjonale hensyn og utenrikspolitiske hensyn gjør seg gjeldende. Etter forslaget skal vedtak om innvilgelse av opphold når slike hensyn gjør seg gjeldende treffes av departementet.

PST er enig i utlendingslovutvalgets forslag og kan tiltre utvalgets vurderinger. For PST er det viktig at utlendingsloven åpner for å kunne innvilge tillatelser når grunnleggende nasjonale hensyn eller utenrikspolitiske hensyn gjør seg gjeldende. Bestemmelsen åpner for å vektlegge sikkerheten til kilder som gjør verdifull internasjonal etterretningsinformasjon tilgjengelig. Bestemmelsen vil være et viktig virkemiddel i bekjempelsen av terrorisme. Da vedtak av denne karakter innbefatter en meget sammensatt vurdering, er det naturlig at de treffes av departementet.

Rutiner for samarbeid og informasjonsutveksling

For at de myndigheter som er gitt arbeidsoppgaver i forbindelse med utlendingsforvaltningen skal kunne løse sin lovpålagte oppgaver, er det nødvendig med samarbeid og informasjonsutveksling.

Rutiner for samarbeid og informasjonsutveksling innenfor utlendingsforvaltningen er nødvendig for å sikre at riktig myndighet i forståelse med øvrige berørte myndigheter treffer riktig beslutning til riktig tid. Samarbeidet og informasjonsutvekslingen må skje innenfor rammen av gjeldende taushetspliktregler og regler for beskyttelse av gradert informasjon. Rutiner for samarbeid og informasjonsutveksling mellom Politiets sikkerhetstjeneste og utlendingsmyndighetene (KRD, UNE og UDI), er i ferd med å bli slutført.

I rutinene er utveksling av opplysninger om psykisk ustabile personer som kan utgjøre en trussel mot myndighetspersoner, viet særlig oppmerksomhet. Dette har sammenheng med at dette er en type saker der det er særlig viktig med koordinering mellom berørte myndigheter.

Det gjenstår et arbeid med å utarbeide lignende rutiner for samarbeid og informasjonsutveksling mellom de berørte politimyndighetene PU, KRIPOS og PST.


Signe Kathrine Aalling
kst. sjef