

Rundskriv

Utlendingsdirektoratet
Politiets sikkerhetstjeneste

Nr.	Vår ref	Dato
GI – 04/2013	13/4972	23.12.2013

GI-04/2013 - Instruks om behandling av saker om utenrikspolitiske hensyn og grunnleggende nasjonale interesser etter utlendingsloven kapittel 14 og § 35

Innhold

1.	INNLEDNING	2
2.	SENTRALE BEGREPER	2
2.1	Grunnleggende nasjonale interesser	2
2.2	Utenrikspolitiske hensyn	3
3.	VEDTAKSMYNDIGHET NÅR SAKER BEHANDLES I FORVALTNINGEN	3
4.	SÆRSKILT OM SANKSJONSLISTER OG EKSPORTKONTROLL	5
4.1	Reiserestriksjoner	5
4.2	Eksportkontroll og andre tiltak for å hindre overføring av kunnskap og teknologi	5
5.	VEILEDENDE INDIKATORLISTE	6
6.	SAKSBEHANDLINGSRUTINER FOR ALLE SAKER MED UNNTAK AV OVERFØRINGSSAKER	8
6.1	Identifisering av saker og foreleggelse for PST og Utenriksdepartementet mv.	8
6.2	Vurderingene fra PST og Utenriksdepartementet	8
6.2.1	Vurderinger fra PST	8
6.2.2	Vurderinger fra Utenriksdepartementet	8
6.2.3	Deltakere i fredsprosesser	9
6.3	Foreløpig redegjørelse for saken fra UDI til departementet	9
6.4	Oversendelse av saker til departementet for vurdering av om departementet skal fatte vedtak	10
6.5	Særlig om Dublin-saker	11
7.	DEPARTEMENTETS TILBAKEMELDING	11
8.	OVERFØRINGSFLYKTNINGER	12

8.1	Generelt.....	12
8.2	Saksbehandlingsrutiner for overføringssaker	12
8.3	Departementets tilbakemelding	13
9.	TILFELLER HVOR FORMKRAVENE FRAVIKES.....	14
10.	KLAGEADGANG OG SØKSMÅL	14
10.1	Generelt	14
10.2	Særlig om overføringssaker	14
11.	HÅNDTERING AV GRADERT INFORMASJON	15
12.	PARTSINNSYN	15
13.	REGISTRERING I FAGSYSTEMET	16

1. INNLEDNING

Med hjemmel i utlendingsloven § 76, jf. § 128 gis det herved instruks om behandling av enkeltsaker etter utlendingslovens kapittel 14 *Særskilte regler for saker som berører grunnleggende nasjonale interesser eller utenrikspolitiske hensyn*. Med hjemmel i utlendingsloven § 35 gjelder instruksen også for behandling av enkeltsaker om innreisetillatelse som overføringsflyktning der departementet instruerer Utlendingsdirektoratet (UDI) om utfallet.

Rundskriv GI-22/2010 om formkrav til UDIs praksisforeleggelses og rapportering om positive vedtak etter utlendingsloven, 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 fra 1. januar 2014 og erstatter GI-04/2011 som oppheves fra samme dato.

2. SENTRALE BEGREPER

2.1 Grunnleggende nasjonale interesser

Med ett unntak (utlendingsloven § 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 av 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 mistanke om at en utlending vil drive med 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 på en slik måte at det berører rikets sikkerhet.

Videre vil mistanke om tilknytning til terrorvirksomhet som har til hensikt å skape frykt i sivilbefolkningen komme i betraktning. Det kreves ikke mistanke om at det har blitt begått straffbare handlinger, eller at personen har en lederrolle eller avgjørende innflytelse. Det kan være tilstrekkelig at personens tilstedeværelse i landet kan bidra til et forverret trusselbilde,

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.

I vurderingen av hva som kan sies å utgjøre en trussel mot grunnleggende nasjonale interesser, har hensynet til forebygging stor vekt.

2.2 Utenrikspolitiske hensyn

Utlendingsloven gir ikke en nærmere definisjon av hva som ligger i begrepet ”utenrikspolitiske hensyn”. Det gjorde heller ikke utlendingsloven av 1988. Begrepet er omtalt i forarbeidene til utlendingsloven¹. 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. FNs 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 ved flere anledninger gitt instruks 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.

Det presiseres for øvrig at utenrikspolitiske hensyn også kan tale for at en søknad bør *innvilges*.

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.

3. VEDTAKSMYNDIGHET NÅR SAKER BEHANDLES I FORVALTNINGEN

Hvilket organ som har vedtaksmyndighet i saker som berører grunnleggende nasjonale interesser eller utenrikspolitiske hensyn er regulert i utlendingsloven § 127.² Hovedregelen etter § 127 første ledd er at vedtak eller beslutninger fattes av UDI i første instans. I saker hvor UDI mottar en vurdering fra Politiets sikkerhetstjeneste (PST) om grunnleggende nasjonale interesser eller fra Utenriksdepartementet om utenrikspolitiske hensyn, skal den mottatte vurderingen som hovedregel legges til grunn. Dette følger av § 127 annet ledd.

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 8 nedenfor.

Vedtak om at en utlending skal *innvilges* søknad om oppholdstillatelse i Norge på grunnlag av grunnleggende nasjonale interesser eller utenrikspolitiske hensyn treffes av UDI etter at det er innhentet samtykke fra departementet, jf. lovens § 127 tredje ledd. En beslutning om å nekte samtykke kan ikke påklages, jf. lovens § 129 fjerde ledd.

Departementet kan alltid beslutte å overta en sak om grunnleggende nasjonale interesser eller utenrikspolitiske hensyn som førsteinstans, jf. lovens § 127 første ledd. Videre vil departementet være førsteinstans i saker som nevnt i lovens § 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 fattes vedtak etter reglene i lovens kapittel 14, kan departementet returnere saken til UDI for behandling etter lovens alminnelige regler.

Departementet kan alltid be om å få se utkast til vedtak før det avgjøres endelig om departementet selv skal tre inn som vedtaksmyndighet. Dette kan være aktuelt både i saker som kan falle inn under departementets vedtakskompetanse etter lovens § 127 fjerde ledd og andre saker hvor det kan være aktuelt for departementet å overta saken som førsteinstans, jf. § 127 første ledd.

Når departementet fatter vedtak eller beslutning i en sak, kan departementet også avgjøre alle andre tilknyttede saker eller spørsmål, jf. lovens § 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.

Departementet kan instruere UDI om saksbehandlingen og om alle prosessuelle beslutninger i saker som kan berøre grunnleggende nasjonale interesser eller utenrikspolitiske hensyn. Herunder kan departementet instruere om prioriteringen av saker. Departementet kan også instruere om at det skal innvilges en tillatelse eller rettighet, eller at det skal treffes en annen avgjørelse til utlendingens fordel, for eksempel at utlendingen ikke skal utvises eller bortvises. Det vises til lovens § 128.

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. Lovens § 126 femte ledd 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 § 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 3 ut fra slike hensyn. Det kan derimot legges vekt på grunnleggende nasjonale interesser og utenrikspolitiske hensyn i vurderingen av om personer som ikke oppfyller vilkårene for beskyttelse likevel skal innvilges oppholdstillatelse på humanitært grunnlag, og i vurderingen av hva som skal være innholdet i tillatelsen. I saker hvor utlendingen fyller vilkårene for beskyttelse, kan departementet fatte vedtak om utvisning (selv om utvisningsvedtaket ikke kan iverksettes så lenge utlendingen er vernet mot utsendelse), jf. lovens § 128 femte ledd.

I tilfeller hvor UDI treffer vedtak i førsteinstans, og vedtaket helt eller delvis er begrunnet med grunnleggende nasjonale interesser eller utenrikspolitiske hensyn, kan vedtaket påklages til departementet, jf. lovens § 129. Dersom vedtak treffes av departementet i førsteinstans, kan vedtaket bringes inn for tingretten uten kostnader for utlendingen, jf. lovens § 129 annet ledd.

4. SÆRSKILT OM SANKSJONSLISTER OG EKSPORTKONTROLL

4.1 Reiserestriksjoner

Reiserestriksjoner innebærer at det er forbudt for personer som står på særskilte lister å reise inn i Norge. Norge har en folkerettslig plikt til å gjennomføre reiserestriksjoner vedtatt av FNs sikkerhetsråd. Det finnes også reiserestriksjoner innført av 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 følger av egne forskrifter eller av særskilte instruksjoner at personer som omfattes av reiserestriksjoner på FNs sikkerhetsråds lister ikke skal få visum, og at de skal nektes innreise til og transitt gjennom Norge. I slike saker er det ikke nødvendig å forelegge eventuelle visumsøknader for departementet. Dersom UDI får kjennskap til at en person som omfattes av FNs reiserestriksjoner befinner seg i Norge, skal departementet underrettes om dette så raskt som mulig. Søknader om visum til eller opphold i Norge fra personer som omfattes av reiserestriksjoner vedtatt av EU, behandles i henhold til meldinger fra Utenriksdepartementet og særskilte instruksjoner fra departementet.

Informasjon om nye reiserestriksjoner eller endringer i disse skal gis direkte fra Utenriksdepartementet til UDI. Når det gjelder reiserestriksjoner vedtatt av FN, skal Utenriksdepartementet (v/Seksjon for eksportkontroll) videresende noter fra FN om endringer i disse sanksjonslistene til UDI, med kopi til departementet. For reiserestriksjoner vedtatt av EU, skal Utenriksdepartementet (v/ Europapolitisk seksjon) rutinemessig sette UDI og departementet på kopilisten når Utenriksdepartementet sender instruks til den norske delegasjonen i Brussel om at Norge skal slutte opp om EU-beslutninger om restriktive tiltak, herunder beslutninger om endringer. UDI vil selv måtte gå inn i beslutningen for å kontrollere om den medfører en endring i reiserestriksjonene.

UDI har ansvaret for den praktiske gjennomføringen av sanksjoner som inneholder reiserestriksjoner, herunder oppgaver i forhold til Datasystemet for utlendings- og flyktningsaker (DUF). UDI har også ansvaret for å gjøre endringene kjent for utlendingsforvaltningen gjennom publisering på Regelverksportalen. Departementet har det overordnede nasjonale ansvaret for at denne type sanksjoner gjennomføres i norsk rett.

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

Eksportkontrollloven § 1 innebærer at søknad om oppholdstillatelse i en del tilfeller bør avslås for å hindre utførsel av blant annet teknologi som kan være av betydning for andre lands utvikling av produkter til militært bruk. Bestemmelsen 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 terror-

handling, jf. straffeloven § 147 a første ledd, ikke må utføres fra norsk tollområde 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 eksportkontrollen.

I henhold til politiloven § 17 b nr. 4 skal PST forebygge og etterforske overtredelser av bestemmelser i eller i medhold av lov om kontroll med eksport av strategiske varer, tjenester og teknologi m.m. (eksportkontrollen) og lov til gjennomføring av bindende vedtak av De Forente Nasjoners Sikkerhetsråd eller annen lovgivning om tilsvarende særlige tiltak.

Etter utlendingsforskriften § 6-35 første ledd bokstav a kan det i saker etter forskriftens kapittel 6 nektes oppholdstillatelse eller andre aktuelle rettigheter av slike hensyn som nevnt i eksportkontrollen § 1 første og annet ledd.

I utlendingsforskriften § 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 tiltak som følger av *lov om iverksettning av internasjonale, ikke-militære tiltak i form av avbrot eller avgrensning av økonomiske eller annen samkvem med tredjestatar eller rørsler* (sanksjonslova) og forskrifter gitt i medhold av denne loven. Og i utlendingsforskriften § 6-35 første ledd bokstav c er det samme fastsatt for tilfeller hvor det er nødvendig for å gjennomføre vedtak som følger av lov til gjennomføring av bindende vedtak av De Forente Nasjoners Sikkerhetsråd og forskrifter gitt i medhold av denne loven. Dette regelverket omfatter blant annet sanksjoner mot Iran, Nord-Korea, Taliban og Al-Qaida.

En sak hvor det er grunnlag for å treffe vedtak etter § 6-35 med grunnlag i vurderinger fra PST eller Utenriksdepartementet, faller ikke inn under saksbehandlingsreglene om saker mv. som berører grunnleggende nasjonale interesser eller utenrikspolitiske 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 § 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.

Det bemerkes for øvrig at dersom det er søkt oppholdstillatelse til en stilling som krever sikkerhetsklarering, må det alltid avklares at nødvendig klarering foreligger før tillatelse eventuelt innvilges.

5. VEILEDENE INDIKATORLISTE

Listen nedenfor søker å angi forhold som *kan* indikere at en utlendingssak berører grunnleggende nasjonale interesser eller utenrikspolitiske hensyn, slik at saken skal forelegges departementet, jf. avsnitt 6.3. **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 spørsmålet om hvorvidt 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. Det er grunn til å anta at utlendingen har **en ikke perifer tilknytning til et terrornettverk** 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.
2. 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.
3. 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.
4. Det er mistanke om **flyktningspionasje**.
5. Det er mistanke om **industrispionasje**.
6. Det er grunn til å anta at utlendingen utgjør en **trussel mot norske myndighetspersoner, offentlige organer, viktig infrastruktur, samferdsel, helseberedskap eller utenlandske representasjoner**.
7. Det er grunn til å anta at utlendingen på andre måter enn nevnt i punkt 6, 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 arbeider/har arbeidet for eller har/har hatt tilknytning til eller har kunnskap om **sikkerhets- eller etterretningstjeneste, eller har kunnskap om etterretningsinformasjon for øvrig**.
12. 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**.
13. Utlendingen har foretatt flere **utenlandsreiser** fra et land som er **restriktivt med å gi utreisetillatelser**.
14. Utlendingen har vært **tilmeldt 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.
15. 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.
16. Utlendingen har **arbeidet** i en bedrift, akademisk institusjon eller forskningsinstitusjon som kan mistenkes for å fremstille **masseødeleggelsesvåpen og/eller leveringsmidler for slike**.
17. Utlendingen søker **høyere studium** innen fagområder som er relevante for spredning av **masseødeleggelsesvåpen og/eller leveringsmidler** for slike, jf. lov av 18.12.1987

om kontroll med eksport av strategiske varer, tjenester og teknologi m.v. (eksportkontrollloven) med forskrift av 01.10.1989 til gjennomføring av utførselsreguleringen for strategiske varer, tjenester og teknologi.

18. Saken er knyttet til samarbeidsordninger med **internasjonale domstoler**.

6. SAKSBEHANDLINGSRUTINER FOR ALLE SAKER MED UNNTAK AV OVERFØRINGSSAKER

6.1 Identifisering av saker og foreleggelse for PST og Utenriksdepartementet mv.

UDI skal i alle enkeltsaker etter utlendingsloven vurdere om det fremkommer opplysninger som tilsier at saken kan berøre grunnleggende nasjonale interesser eller utenrikspolitiske hensyn, jf. § 126. I denne vurderingen vil indikatorlisten (se pkt. 5) være et hjelpemiddel.

De aktuelle sakene skal som utgangspunkt forelegges PST eller Utenriksdepartementet med en frist på tre uker for å gi en vurdering av om det er grunnlag for å legge vekt på grunnleggende nasjonale interesser eller utenrikspolitiske hensyn. Fristen kan settes kortere ved behov. I enkelte saker må begge instanser involveres. Dersom det er behov for mer enn tre uker for å gi en vurdering, skal dette meldes UDI innen treukers-fristen.

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

6.2 Vurderingene fra PST og Utenriksdepartementet

6.2.1 Vurderinger fra PST

Dersom PST kommer til at en sak de har fått forelagt fra UDI ikke berører grunnleggende nasjonale interesser, meldes dette tilbake til UDI i samsvar med rutiner som er avtalt mellom PST og UDI.

Dersom PST kommer til at det en sak berører grunnleggende nasjonale interesser, skal de gi en vurdering av dette og hva som bør bli utfallet i saken. Anbefalingen skal være begrunnet. Hvor utførlig begrunnelse som skal gis, må vurderes i den enkelte sak, særlig sett hen til behovet for konfidensialitet.

Vurderinger fra PST om at en sak berører grunnleggende nasjonale interesser skal sendes via Justis- og beredskapsdepartementet v/ekspedisjonssjefen i Innvandringsavdelingen, sammen med de dokumenter som eventuelt fulgte henvendelsen fra UDI.

Dersom saken haster eller andre særlige grunner tilsier det, kan vurderingene sendes direkte til UDI med kopi til Justis- og beredskapsdepartementet.

6.2.2 Vurderinger fra Utenriksdepartementet

Dersom Utenriksdepartementet kommer til at en sak berører utenrikspolitiske hensyn, skal de gi en vurdering og anbefaling om hva som bør bli utfallet i saken. Anbefalingen skal være begrunnet. Hvor utførlig begrunnelse som skal gis, må vurderes i den enkelte sak, særlig sett hen til behovet for konfidensialitet.

Vurderinger fra Utenriksdepartementet om at en sak berører grunnleggende nasjonale interesser skal sendes via Justis- og beredskapsdepartementet v/ekspedisjonssjefen i Innvandringsavdelingen, sammen med de dokumenter som eventuelt fulgte henvendelsen fra UDI.

Dersom saken haster eller andre særlige grunner tilsier det, kan vurderingene sendes direkte til UDI med kopi til Justis- og beredskapsdepartementet.

6.2.3 Deltakere i fredsprosesser

Utenriksdepartementet skal ved behov gi informasjon til UDI om personer som skal delta i fredsprosesser i Norge og som Utenriksdepartementet ønsker skal gis oppholdstillatelse i medhold av § 126 fjerde ledd. Av henvendelsen fra Utenriksdepartementet skal det fremgå for hvilket tidsrom oppholdet gjelder, og hvorvidt saken haster. UDI skal på vanlig måte opprette sak i DUF på aktuelle personer, og det må vurderes hvorvidt det er behov for skjerming for innsyn i DUF. UDI behandler saken i tråd med retningslinjene i instruksene. Det kan imidlertid være behov for at saken påskyndes, og at det derfor settes kortere frister enn vanlig. Unntak fra gebyrreglene i lovens § 89 vurderes etter lovens § 126 fjerde ledd. Saken skal forelegges departementet for eventuelt samtykke til innvilgelse, jf. lovens § 127 tredje ledd. Hvis det er mulig skal saken oversendes departementet (jf. punkt 6.4) innen 3 uker etter at PSTs vurdering er mottatt, uten forutgående redegjørelse (jf. punkt 6.3).

6.3 Foreløpig redegjørelse for saken fra UDI til departementet

Innen tre uker etter at UDI har mottatt en vurdering fra PST eller Utenriksdepartementet, skal UDI gi departementet en redegjørelse for saker som nevnt i punkt 6.1, med mindre saken allerede er oversendt departementet, jf. punkt 6.4. Departementet kan i det enkelte tilfelle sette andre frister. Dersom UDI ser at fristen ikke kan overholdes, skal departementet varsles. I tilfeller hvor verken Utenriksdepartementet eller PST har hatt kommentarer til saken, skal UDI likevel foreta en selvstendig vurdering av om det skal sendes redegjørelse til departementet.

Krav til redegjørelsens form:

- Redegjørelsen skal være skriftlig og i brevs form.
- Brevet skal ha følgende faste overskrift: "Foreløpig redegjørelse for sak etter utlendingsloven kapittel 14". Videre skal det fremgå av overskriften hvilken sakstype saken tilhører, hvilket land søkeren er borger av, samt navn, fødselsdato og DUF-nummer.
- Brevet skal rettes til Innvandringsavdelingen ved ekspedisjonssjefen.

Redegjørelsen skal inneholde:

- Et kort saksresymé.
- Opplysninger om når UDI ble oppmerksom på at saken kan berøre grunnleggende nasjonale interesser eller utenrikspolitiske hensyn.
- En vurdering av om opplysninger i saken tilsier at den skal avgjøres av departementet etter utlendingsloven § 127 fjerde ledd, eller at departementet bør vurdere å avgjøre saken etter § 127 første ledd.
- Begrunnelse for hvorfor saken ikke er behandlet i henhold til Dublinprosedyren dersom det er eller har vært aktuelt.

- En foreløpig vurdering av sakens rettslige spørsmål og utfall.
- En plan for sakens videre fremdrift, herunder opplysninger om hvor lang tid eventuelle undersøkelser forventes å ville ta.
- Opplysninger om eventuelle tilknyttede utlendingssaker, herunder verserende saker som gjelder andre personer nært knyttet til utlendingen.
- Orientering om PSTs eller Utenriksdepartementets vurdering (herunder også opplysning om at PST eller Utenriksdepartementet eventuelt ikke hadde kommentarer).

Saksdokumentene skal forbli i UDI for den videre saksforberedelse.

UDI behøver som utgangspunkt ikke redegjøre for saken hvis den kan oversendes departementet med utkast til vedtak til departementet innen seks uker etter at den kom til UDI. Unntattelse vil særlig være aktuelt i Dublin-saker, jf. avsnitt 6.5.

Dersom UDI i forbindelse med redegjørelsen ser at det ikke er mulig å overholde fristen for saksoversendelse etter pkt. 6.4, skal det opplyses om dette. Det skal også redegjøres for bakgrunnen for at fristen ikke kan overholdes, og angis et tidspunkt for oversendelse. Dersom UDI oversitter en slik angitt frist, skal det redegjøres skriftlig for dette.

6.4 Oversendelse av saker til departementet for vurdering av om departementet skal fatte vedtak

UDI skal så snart som mulig, og senest innen fire måneder etter at departementet har blitt forelagt saken, jf. avsnitt 6.3, oversende saken til departementet. Departementet kan i enkelte tilfeller sette andre frister. Dersom oversendelse ikke kan skje innen fire måneder, skal UDI skriftlig redegjøre for årsaken og angi forventet oversendelsesdato, jf. avsnitt 6.3.

Departementet vurderer videre saksgang, herunder om det ønsker å tre inn som vedtaksorgan i medhold av § 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 søkeren er borger av, samt navn, fødselsdato og DUF-nummer.
- Brevet skal alltid rettes til Innvandringsavdelingen, ved ekspedisjonssjefen.

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 om saken bør avgjøres av UDI eller av departementet.
- En vurdering av sakens rettslige spørsmål og utfall. Dette omfatter blant annet:
 - Redegjørelse for en eventuell eksklusjonsvurdering som er foretatt.
 - Redegjørelse for forholdet til EMK art. 3 ved eventuell retur dersom dette er en aktuell problemstilling.
 - Vurdering av og redegjørelse for eventuelle begrensninger i tillatelsens innhold eller varighet, dersom UDI anbefaler å innvilge en tillatelse.

- Opplysninger om PSTs og/eller Utenriksdepartementets befatning med saken, og om UDI har mottatt tilbakemelding fra disse instansene.
- 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 som er basert på de opplysninger som foreligger på oversendelsestidspunktet, dersom UDI mener at saken skal avgjøres av UDI eller departementet tidligere har besluttet dette.
- Utkast til vedtak av departementet, dersom departementet har anmodet om dette.
- Kopi av alle relevante dokumenter i saken, herunder bilde av utlendingen.
- Kopi av eventuelle uttalelser fra PST eller Utenriksdepartementet.

6.5 Særlig om Dublin-saker

Dublin-saker skal oversendes til departementet uten ugrunnet opphold. Dette er avgjørende for at departementet skal få tid til å gå inn i saken, på grunn av tidsfristene som løper i Dublin-saker.

En sak om beskyttelse som antas å kunne omfattes av departementets vedtaksmyndighet etter utlendingsloven § 127, *skal ikke tas ut* av Dublin-prosedyren uten at spørsmålet først er forelagt departementet. Departementet understreker i denne sammenheng viktigheten av at frister for overføring iht. Dublin-regelverket overholdes.

7. 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 søkeren er borger av, navn, fødselsdato og DUF-nummer.
- Brevet sendes til Utlendingsdirektoratet 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 følgende faste overskrift: "Instruks i medhold av utlendingsloven kapittel 14" etterfulgt av sakstype, hvilket land søkeren kommer fra, navn, fødselsdato og DUF-nummer.
- Departementets instruks sendes til Utlendingsdirektoratet ved direktøren.

8. OVERFØRINGSFLYKTNINGER

8.1 Generelt

Norge har lang tradisjon for å ta imot overføringsflyktninger på en årlig kvote. Stortinget fastsetter størrelsen på kvoten og departementet fastsetter sammensetningen av kvoten i samarbeid med Utenriksdepartementet og Barne-, likestillings- og integreringsdepartementet og etter innspill fra UNHCR og underliggende etater. Videre gir departementet retningslinjer om uttak innenfor kvoten, og kan også instruere i enkeltsaker.

FNs Høykommissær for flyktninger, UNHCR, fremmer de fleste sakene om overføring av flyktninger etter utlendingsloven § 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.

Det vises til Rundskriv GI-14/2010 Retningslinjer for arbeidet med overføringsflyktninger, jf. utlendingsloven § 35 og Rundskriv GI-13/2010 Instruks om utenriksstasjonenes forberedelse av saker som fremmes etter utlendingsloven § 35, jf. utlendingsforskriften §§ 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 avsnitt 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.

Det følger av utlendingsloven § 35 at "[d]epartementet kan, uavhengig av begrensningen i § 76 annet ledd, instruere om at innreisetillatelse skal gis i enkeltsaker etter bestemmelsen her". Departementet kan instruere om hvem som skal gis innreisetillatelse etter § 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 innreisetillatelse og oppholdsstatus, jf. utlendingsloven § 128 tredje ledd.

8.2 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. kap. 6.2.1. 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 utlendingsloven § 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 søkeren er borger av, samt navn, fødselsdato og DUF-nummer.
- Brevet skal alltid rettes til Innvandringsavdelingen, ved ekspedisjonssjefen.

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 alle relevante dokumenter i saken fra UNHCR eller den instansen som har fremmet saken
- Kopi av eventuelle uttalelser fra PST (og ev. Utenriksdepartementet).

8.3 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 søkeren er borger av, navn, fødselsdato og DUF-nummer.
- Brevet sendes til Utlendingsdirektoratet 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 søkeren kommer fra, navn, fødselsdato og DUF-nummer.
- Departementets instruks sendes til Utlendingsdirektoratet ved direktøren.

Vedrørende klageadgang, se avsnitt 10.2.

9. TILFELLER HVOR FORMKRAVENE FRAVIKES

Dersom UDI i et særskilt tilfelle ikke følger formkravene for redegjørelse eller saksoversendelse, skal redegjørelsen eller 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. Formkravene oppstilt i instruksen skal følges ved etterfølgende dokumentering.

10. KLAGEADGANG OG SØKSMÅL

10.1 Generelt

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

I saker hvor UDI har fattet vedtak i henhold til reglene i utlendingsloven kapittel 14, er departementet klageinstans, jf. utlendingsloven § 129 første ledd. I saker der departementet har fattet vedtak i første instans i henhold til utlendingsloven § 127, er det ikke alminnelig klageadgang, jf. utlendingsloven § 129 annet ledd. Det kan imidlertid anlegges rettssak mot departementet. Departementets beslutning om ikke å gi samtykke etter § 127 tredje ledd kan ikke påklages. Informasjon om eventuell klageadgang, hvem som er klageinstans og muligheten for å anlegge søksmål mot staten, skal fremgå av UDIs utkast til vedtak.

Etter at klage har innkommet, skal denne vurderes av UDI. UDI oversender deretter klagen til departementet, og kopi av oversendelsesbrevet sendes utlendingen. UDIs vurdering av klagen skal ikke forelegges utlendingen.

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

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

10.2 Særlig om overføringssaker

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

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

11. HÅNDTERING AV GRADERT INFORMASJON

UDI må vurdere om det i en sak fremkommer opplysninger som må beskyttes av sikkerhetsmessige grunner i henhold til sikkerhetsloven (lov av 20. mars 1998 nr. 10) § 11, eller om dokumentet for øvrig bør beskyttes, jf. beskyttelsesinstruksen (instruks 17. mars 1972 nr. 3352) § 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 § 11, 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 kunne medføre at dokumentet bør graderes.

Informasjon som er gradert etter sikkerhetsloven kan bare håndteres av personer som har nødvendig sikkerhetsklarering eller autorisasjon, jf. sikkerhetsloven § 19, og som har et tjenstlig behov, jf. forskrift om informasjonssikkerhet (forskrift 1. juli 2001 nr. 744) § 3-1 og forskrift om personellsikkerhet (forskrift 29. juni 2001) § 5.2.

Graderte dokumenter eller opplysninger skal ikke sendes per e-post, men sendes/overbringes etter rutinene som er foreskrevet i beskyttelsesinstruksen § 10 og sikkerhetsloven § 12 annet ledd, jf. forskrift om informasjonssikkerhet §§ 4-19 flg.

Det forutsettes at personer i UDI som behandler gradert informasjon har inngående kjennskap til sikkerhetsloven, forskrift om informasjonssikkerhet og beskyttelsesinstruksen.

Departementet kan i medhold av forskrift om informasjonssikkerhet § 2-11, jf. sikkerhetsloven § 11, og departementets alminnelige instruksjonsmyndighet, beslutte å omgradere dokumenter som er utstedt av UDI og gradert etter sikkerhetsloven.

Omgradering foretas blant annet for å gi et dokument høyere eller lavere gradering eller for å avgradere, jf. forskrift om informasjonssikkerhet § 2-9. Departementet kan også beslutte at et ugradert dokument skal påføres en gradering, jf. forskrift om informasjonssikkerhet § 2-11. Dersom departementet beslutter å omgradere et dokument som er utstedt av UDI eller å gradere et ugradert dokument, skal departementet underrette UDI om endringen i etterkant, jf. forskrift om informasjonssikkerhet § 2-12.

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

12. PARTSINNSYN

Alle spørsmål om partsinnsyn avgjøres av UDI så lenge saken ikke ligger hos departementet for førsteinstans- eller klagebehandling.

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 alltid forelegges departementet før det avgjøres.

Departementet har instruksjonsadgang, jf. utlendingslovens § 128.

Når saken ligger til behandling hos departementet som førsteinstans eller som klageorgan, avgjøres spørsmålet om partsinnsyn av departementet.

13. REGISTRERING I FAGSYSTEMET

Saker som behandles etter instruksen skal føres som papirsaker.

Aktuelle saker oversendes departementet i henhold til punkt 6.3 og 6.4, uten at dette registreres i fagsystemet. 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 av departementet. Vedtaksorganet registrerer vedtaket i fagsystemet.

Med hilsen

Terje Sjeggstad
ekspedisjonssjef

Siri Johnsen
avdelingsdirektør

Kopi:
Arbeidsdepartementet
Utenriksdepartementet
Utlendingsnemnda