



# Innst. 247 L

(2015–2016)

## Innstilling til Stortinget fra kommunal- og forvaltningskomiteen

Prop. 58 L (2015–2016)

### Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om Endringer i utlendingsloven (bortvisning av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser eller utenrikspolitiske hensyn m.m.)

Til Stortinget

## 1. Sammendrag

### 1.1 Innledning

Justis- og beredskapsdepartementet foreslår i 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.

Lovforslaget har vært på alminnelig høring.

### 1.2 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 bestem-

melsens 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.

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.»

Det vises i proposisjonen til at hvorvidt denne bestemmelsen kan benyttes til å treffe vedtak om bortvisning, beror på en tolkning.

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.

### 1.3 Lovforslaget

#### 1.3.1 Hjemmel for bortvisning av tredjelandsborgere

##### HØRINGSINSTANSENS SYN

Det vises i proposisjonen til at 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. Se proposisjonen for øvrig omtale av høringsinstansenes syn.

## DEPARTEMENTETS VURDERING

Det vises i proposisjonen til at å innta en uttrykkelig hjemmel om bortvisning av tredjelandsborgere av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser eller utenrikspolitiske hensyn i lovens kapittel 14 skaper et tydeligere bilde enn i dag, hvor det dels er et spørsmål om man kan anvende lovens § 17 første ledd bokstav l og dels et spørsmål om å innfortolke en bortvisningsadgang i § 126 første ledd.

I proposisjonen fremgår at det i høringen ble reist spørsmål om hvorvidt begrepene «grunnleggende nasjonale interesser» og «utenrikspolitiske hensyn» er for vage til å angi bortvisningsgrunnlaget. Departementet bemerker i proposisjonen 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.

Departementet viser til at begrepet grunnleggende nasjonale interesser 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. 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 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.

Begrepet «utenrikspolitiske hensyn» peker på hensyn som tradisjonelt vil dreie seg om forholdet mellom Norge og fremmede stater eller internasjonale organisasjoner.

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

Det vises i proposisjonen til at 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 den 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. 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.

### 1.3.2 Vedtakskompetanse

#### HØRINGSINSTANSENE'S SYN

Det vises i proposisjonen til at alle høringsinstansene, med unntak av Jussformidlingen og Antirassistisk 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. Se proposisjonen for øvrig omtale av høringsinstansenes syn.

#### DEPARTEMENTETS VURDERING

Departementet foreslår i proposisjonen 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, 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. 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 i proposisjonen til at den generelle samfunnsutviklingen gjør at det i dag er gode grunner for å vurdere dette annerledes. PST har nasjonalt ansvar for indre sikkerhet og er derfor 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 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.

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 delegerer 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.

### **1.3.3 Kompetanse til å beslutte bruk av tvangsmidler m.m.**

Lovens § 127 første ledd fastsetter at «(v)edtaket 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 i proposisjonen 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.

### **1.4 Økonomiske og administrative konsekvenser**

Det vises i proposisjonen til at 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 flyktningsaker (DUF). Dersom PST selv skal føre vedtak mv. inn i utlendingsforvaltningens 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 budsjettammer.

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

Det vises i proposisjonen til at forslagene samlet sett ikke har vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser.

## 2. Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Jan Bøhler, Stine Renate Håheim, Stein Erik Lauvås, Helga Pedersen og Eirin Sund, fra Høyre, Frank J. Jenssen, Mudassar Kapur, Bjørn Lødemel og Ingjerd Schou, fra Fremskrittspartiet, Mazyar Keshvari og lederen Helge André Njåstad, fra Kristelig Folkeparti, Geir Sigbjørn Toskedal, fra Senterpartiet, Heidi Greni, fra Venstre, André N. Skjelstad, og fra Sosialistisk Venstreparti, Karin Andersen, merker seg at formålet med forslaget er å klargjøre regelverket om bortvisning av tredjelandsborgere av hensyn til grunnleggende nasjonale eller utenrikspolitiske hensyn, samt å gi fullmakt til andre enn UDI til å treffe slike bortvisningsvedtak. Komiteen merker seg at Advokatforeningen, Jussformidlingen, UDI og UNE er positive til forslaget, mens Antirasistisk Senter har kritiske merknader til forslaget. PST og Politidirektoratet er også positive til forslaget i sine uttalelser.

Komiteen merker seg videre at høringsinstansene, bortsett fra Jussformidlingen og Antirasistisk senter, er positive til forslaget om å gi fullmakt til andre enn UDI om bortvisning av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser eller utenrikspolitiske hensyn. UDI støtter forslaget, men peker på at endringen vil kreve nye rutiner. UNE påpeker at hensynet til ensartet praksis og likebehandling vil ivaretas ved at departementet er klageinstans. Dette støttes også av Advokatforeningen i deres uttalelse. Antirasistisk Senter er kritisk til slik fullmakt.

Komiteen merker seg også at departementet i proposisjonen sier at forslaget ikke vil medføre vesentlig flere vedtak om bortvisning eller vesentlig endre fordeling av ressursbruk mellom de ulike etater, og at forslaget heller ikke vil medføre vesentlige administrative eller økonomiske konsekvenser.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti er positiv til at det tas inn en særskilt hjemmel for bortvisning av hensyn til grunnleggende nasjonal sikkerhet ettersom bortvisning er et svært inngripende virkemiddel som bør ha en konkret hjemmel. Dette medlem vil likevel vise til at Jussformidlingen i høringsrunden mener at begrepene «grunnleggende nasjonale interesser» og «utenrikspolitiske hensyn» er vage og udefinierbare. Dette medlem er enig i at begrepene som er foreslått er vage og åpner for en bred tolkning av hva som kan begrunne en bortvisning. Dette medlem mener at begrepene må forstås slik at det må dreie seg om en konkret og reell trussel av en viss sannsynlighet, og

at ikke er ethvert tenkt framtidsscenario kan begrunne en bortvisning.

Dette medlem er kritisk til forslaget om å gi andre enn UDI slik kompetanse til bortvisning. Dette medlem viser til at PST, som det er aktuelt vil få en slik kompetanse, har et fokus og en kompetanse på nasjonal sikkerhet og ikke på saksbehandling av enkeltsaker etter utlendingsregelverket hvor det er UDI som besitter kompetansen. Dette medlem er også enig med Antirasistisk Senter i at det er UDI som har kompetanse til spesielt å vurdere returvernet etter utlendingsloven § 73, og at behandlingen også av bortvisningssakene på grunn av grunnleggende nasjonale interesser av den grunn fortsatt bør ligge hos UDI.

Dette medlem viser til Jussformidlingens høringsuttalelse hvor de uttaler:

«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.»

Dette medlem er enig i dette synet.

## 3. Komiteens tilråding

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til proposisjonen og rå Stortinget til å gjøre slikt

vedtak 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:

- 1) 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 sjettede 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.

Oslo, i kommunal- og forvaltningskomiteen, den 28. april 2016

**Helge André Njåstad**

leder

**Stein Erik Lauvås**

ordfører





