



DET KONGELIGE
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

Rundskriv

Utlendingsnemnda

Nr.
GI-02/2016

Vår ref
16/1041-mte

Dato
15.03.2016

GI-02/2016 - Instruks om behandling av saker som kan berøre grunnleggende nasjonale interesser eller utenrikspolitiske hensyn etter utlendingsloven kapittel 14, og saker etter eksportkontrollregelverket

Innholdsfortegnelse

1.	INNLEDNING	2
2.	SENTRALE BEGREPER	2
2.1	Grunnleggende nasjonale interesser	2
2.2	Utenrikspolitiske hensyn	3
3.	VEDTAKS- OG INSTRUKSJONSMYNDIGHET NÅR SAKER BEHANDLES I FORVALTNINGEN	4
4.	EKSSPORTKONTROLL OG ANDRE TILTAK FOR Å HINDRE OVERFØRING AV KUNNSKAP OG TEKNOLOGI	5
4.1	Ekspportkontroll og andre tiltak for å hindre overføring av kunnskap og teknologi	5
4.2	Reiserestriksjoner	7
5.	VEILEDENDE INDIKATORLISTE	7
6.	SAKSBEHANDLINGSRUTINER	9
6.1	Identifisering av saker	9
6.2	Foreløpig redegjørelse	9
6.3	Oversendelse av saker	10
6.3.1	Saker der UNE anbefaler at saken avgjøres av departementet eller i UNE av nemndleder etter forberedelse av sekretariatet	10
6.3.2	Saker der UNE anbefaler at saken avgjøres etter nemndmøte	11
7.	DEPARTEMENTETS TILBAKEMELDING	12
8.	TILFELLER DER FORMKRAVENE FRAVIKES	13

9. SAKER DER OPPLYSNINGER OM AT SAKEN KAN BERØRE GRUNNLEGGENDE NASJONALE INTERESSER ELLER UTENRIKSPOLITISKE HENSYN FØRST FREMKOMMER UNDER ET NEMNDMØTE	13
9.1 Generelt.....	13
9.2 Foreløpig redegjørelse	14
9.3 Oversendelse av saker.....	14
10. SAKER DER UNE TREFFER VEDTAK.....	14
11. KLAGEADGANG, UTSATT IVERKSETTING OG SØKSMÅL.....	15
12. HÅNDTERING AV GRADERT INFORMASJON	15
13. PARTSINNSYN	16
14. TILGANG OG REGISTRERING I FAGSYSTEMET	16
15. MEDIEHENVENDELSER.....	17

1. INNLEDNING

Justis- og beredskapsdepartementet (departementet) viser til lov av 15. mai 2008 nr. 35 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven) og departementets instruksjonsrett i medhold av utlendingsloven (ul.) § 128. Begrensningene i instruksjonsadgang som følger av ul. § 76 kommer ikke til anvendelse for denne instruks.

Det gis herved instruks til Utlendingsnemnda (UNE) om behandling av enkeltsaker etter utlendingslovens kapittel 14 *Særskilte regler for saker som berører grunnleggende nasjonale interesser eller utenrikspolitiske hensyn* og eksportkontrollsaker etter utlendingsforskriften (uf.) § 6-35.

Retningslinjene er ikke uttømmende. På grunn av sakenes særegne karakter, kan det i enkelte tilfeller være behov for at retningslinjene fravikes. Retningslinjene gjelder for saker UNE har til behandling etter klage og etter anmodning om omgjøring av UNEs tidligere vedtak.

Instruksen trer i kraft straks, og erstatter GI-02/2014 Instruks om behandling av saker om utenrikspolitiske hensyn og grunnleggende nasjonale interesser etter utlendingsloven kapittel 14 av 14. mars 2014, som oppheves.

Departementet har gitt egen instruks til Utlendingsdirektoratet (UDI) om behandling av saker etter utlendingsloven kapittel 14, jf. rundskriv GI-03/2016 *Instruks om behandling av saker som berører grunnleggende nasjonale interesser eller utenrikspolitiske hensyn etter utlendingsloven kapittel 14, § 35, og saker etter eksportkontrollregelverket.*

2. SENTRALE BEGREPER

2.1 Grunnleggende nasjonale interesser

Med ett unntak (ul. § 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 temaer som 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.

Tilknytning til terrorvirksomhet omfattes også av begrepet. Det kreves ikke at en person har en lederrolle eller avgjørende innflytelse for å fastslå tilknytning. Det kan være tilstrekkelig at personens tilstedeværelse kan utgjøre en trussel mot rikets sikkerhet, 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.

Ved vurderingen av hva som kan sies å utgjøre en trussel mot grunnleggende nasjonale interesser, har hensynet til forebygging stor vekt. Det skal foretas en fremtidsrettet vurdering av om vedkommende kan komme til å utgjøre en slik trussel. Hvor stor grad av sannsynlighet for en fremtidig aktivitet som kreves, vil bero på hvor alvorlig den faren som truer er. Det kreves ikke mistanke om at utlendingen vil begå eller har begått konkrete, individualiserte straffbare handlinger. Høyesterett har uttalt om ul. av 1988 §§ 29 og 30 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. Dette må også være gjeldende for nåværende bestemmelser i ul. kapittel 14.

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.

¹ Jf. NOU 2004:20 s. 351 og Ot.prp. nr. 75 (2006-2007) pkt. 18.1.2.

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. De Forente Nasjoners (FN) 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 motvilje mot. Departementet har instruert 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 (reiserestriksjonslistene).

Utenrikspolitiske hensyn kan også tale for at en søknad bør *innvilges*.

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

3. VEDTAKS- OG INSTRUKSJONSMYNDIGHET NÅR SAKER BEHANDLES I FORVALTNINGEN

Hvilket organ som har vedtaksmyndighet i saker som berører grunnleggende nasjonale interesser eller utenrikspolitiske hensyn er regulert i ul. § 127.

Hovedregelen etter § 127 første ledd er at vedtak eller beslutninger fattes av UDI i første instans. Departementet er da klageinstans, jf. ul. § 129.

For UNEs del vil regelverket i ul. kapittel 14 blant annet kunne være relevant i tilfeller der UDI har avgjort en sak som kan berøre grunnleggende nasjonale interesser eller utenrikspolitiske hensyn, men avgjørelsen er tatt i medhold av lovens alminnelige bestemmelser (utlendingen er for eksempel utvist på grunn av kriminalitet selv om utvisning også kunne vært vurdert med grunnlag i grunnleggende nasjonale interesser), eller i tilfeller hvor man først i klageomgangen eller ved etterfølgende omgjøringsanmodninger blir oppmerksom på at saken kan berøre grunnleggende nasjonale interesser og utenrikspolitiske hensyn. Det vises til uf. § 19A-7.

UNE må i slike tilfeller vurdere om grunnleggende nasjonale interesser eller utenrikspolitiske hensyn kan tillegges vekt uten at det da blir tale om en *ny sak*. Forvaltningsloven § 34 slår fast at klageinstansen kan prøve «alle sider av saken og herunder ta hensyn til nye omstendigheter». Klageinstansens kompetanse er altså vid, men forutsetter at det er tale om *samme sak*. I Eckhoff/Smith uttales det at spørsmålet kan by på tvil, men at man generelt kan si at «det som inngår i en og samme avgjørelsesprosess, utgjør *én sak*.»² Av drøftelsen i Rt. 1997 s. 343 (Hansen) fremgår det at likheter og for-

² Eckhoff/Smith, *Forvaltningsrett*, 9. utgave, s. 322 og 292.

skjeller i både rettsgrunnlag, faktum, rettslige problemstillinger og berørte hensyn kan være relevante i vurderingen.

Ul. § 127 fjerde ledd fastsetter at departementet treffer vedtak som førsteinstans i saker om utvisning av utlending med oppholdstillatelse, tilbakekall av oppholdstillatelse og avslag på fornyelse av oppholdstillatelse som ellers skal fornyes. Departementet kan også ellers beslutte å overta saken som førsteinstans, jf. § 127 første ledd. Det gjelder også etter at UDI har fattet vedtak i saken på annet grunnlag og deretter har oversendt den til UNE for klagebehandling.

I de tilfeller UNE mener at saken kan berøre grunnleggende nasjonale interesser eller utenrikspolitiske hensyn, skal UNE forelegge saken for departementet, se instruksens punkt 6. Dersom departementet kommer til at det ikke skal tre inn som vedtaksorgan etter reglene i ul. kapittel 14, returnerer departementet saken til UNE for behandling, enten iht. ul. kap. 14, eller etter lovens alminnelige regler. Det følger videre uttrykkelig av uf. § 19A-7 annet ledd, at departementet kan beslutte å tre inn i en sak som *klageinstans*.

Departementet kan alltid be om å få se utkast til vedtak før det avgjøres endelig om departementet selv skal tre inn som vedtaksmyndighet. Det vises til ul. § 128 fjerde ledd om at departementet kan instruere underliggende organer om å forberede avgjørelse av saker der departementet skal treffe vedtak eller beslutning. Det ligger i dette at departementet også kan be om å få se utkast til vedtak etter avholdt nemndmøte.

Departementet kan instruere UNE 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 gis 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 ul. § 128. Departementet kan videre beslutte at en sak skal returneres til UDI for ny førsteinstansbehandling. I slike tilfeller vil departementet være klageinstans, jf. ul. § 129 første ledd.

4. EKSPORTKONTROLL OG ANDRE TILTAK FOR Å HINDRE OVERFØRING AV KUNNSKAP OG TEKNOLOGI

4.1 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 kunnskap og teknologi som kan være av betydning for andre lands utvikling av produkter til militært bruk. Bestemmelsens første og annet ledd 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 terrorhandlinger, jf. straffeloven § 131, ikke må utføres fra norsk tollom-

råde 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 eksportkontrollloven.

I henhold til politiloven § 17 b første ledd nr. 4 skal Politiets sikkerhetstjeneste (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. (eksportkontroll) og lov til gjennomføring av bindende vedtak av De Forente Nasjoners (FN) Sikkerhetsråd eller annen lovgivning om tilsvarende særlige tiltak.

Etter uf. § 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 eksportkontrollloven § 1 første og annet ledd.

I uf. § 6-35 første ledd bokstav b er det fastsatt en tilsvarende bestemmelse for tilfeller der 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 uf. § 6-35 første ledd bokstav c er det samme fastsatt for tilfeller der det er nødvendig for å gjennomføre vedtak som følger av lov til gjennomføring av bindende vedtak av FN's Sikkerhetsråd og forskrifter gitt i medhold av denne loven. Dette regelverket omfatter blant annet sanksjoner mot Nord-Korea, Taliban og Al-Qaida.

En sak der det skal treffes vedtak etter uf. § 6-35 med grunnlag i vurderinger PST eller Utenriksdepartementet, faller i utgangspunktet ikke inn under saksbehandlingsreglene om saker mv. som berører grunnleggende nasjonale interesser eller utenrikspolitiske hensyn. Dette selv om slike saker ofte vil kunne involvere nevnte interesser/hensyn. Saker som ikke faller inn under nevnte saksbehandlingsregler skal ikke forelegges departementet, men behandles i henhold til alminnelige saksbehandlingsregler.

Dersom UNE vil omgjøre et avslagsvedtak fra UDI etter uf. § 6-35, skal saken forelegges departementet for vurdering av om den skal avgjøres ut fra grunnleggende nasjonale interesser eller utenrikspolitiske hensyn, jf. ul. kapittel 14.

Det kan forekomme tilfeller der eksportkontrollhensyn gjør seg gjeldende i en sak utenfor uf. kapittel 6, ref. indikatorlisten. Saken må da behandles i tråd med saksbehandlingsreglene i instruksen her.

Dersom det er søkt oppholdstillatelse til en stilling som krever sikkerhetsklarering, må det alltid avklares at nødvendig klarering foreligger før tillatelse eventuelt gis.

Prosessordningen i ul. kapittel 14 kan også få anvendelse i saker avslått etter § 6-35, dersom deler av vedtaket er gradert og unntatt partsinnsyn, jf. ul. § 133.

4.2 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 Den europeiske union (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. For øvrig vises det til de til enhver tid gjeldende instruksjer om reiserestriksjoner.

5. VEILEDENDE INDIKATORLISTE

Listen nedenfor angir forhold som *kan* indikere at en utlendingssak berører grunnleggende nasjonale interesser eller utenrikspolitiske hensyn, slik at saken skal forelegges departementet, jf. punkt 6.1. **Listen er ikke en uttømmende angivelse** av hvilke typer saker som skal forelegges departementet. UNE skal etter beste skjønn foreta en selvstendig og konkret vurdering av sakens opplysninger og av spørsmålet om hvorvidt saken skal forelegges departementet. Dersom UNE er i tvil om hvorvidt en sak kan berøre grunnleggende nasjonale interesser eller utenrikspolitiske hensyn, skal saken forelegges departementet skriftlig og i brevform, se instruksjonen punkt 6.

Veiledende indikatorliste:

1. **FNs sikkerhetsråd har vedtatt sanksjoner** overfor utlendingen eller en organisasjon utlendingen er medlem av eller **EU har vedtatt restriktive tiltak** overfor utlendingen eller en organisasjon/enhet utlendingen har tilknytning til. Tilsvarende gjelder dersom utlendingen eller en organisasjon/enhet vedkommende har tilknytning til, er **oppført på EUs lister over personer, organisasjoner og enheter som omfattes av EUs felles holdning om særskilte tiltak mot terrorisme** (EUs terrorliste).
2. 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.
3. 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.
4. 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.
5. Det er grunn til å anta at utlendingen kan **knyttes til flyktningsspionasje**.

6. Det er grunn til å anta at utlendingen arbeider for/har arbeidet for, har/har hatt **tilknytning til eller kunnskap om sikkerhets- og /eller etterretningstjenester, eller har kunnskap om etterretningsinformasjon forøvrig.**
7. Det er grunn til å anta at utlendingen kan utgjøre en **trussel mot norske myndighetspersoner, offentlige organer, viktig infrastruktur, samferdsel, helseberedskap eller utenlandske representasjoner, eller på andre måter 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 har deltatt i eller har bidratt til **særlig samfunnsfarlig kriminalitet, organisert kriminalitet, krigsforbrytelser, forbrytelser mot menneskeheten eller folkemord.**
12. Utlendingen har foretatt flere **utenlandsreiser** fra et land som er **restriktivt med å gi utreisetillatelse.**
13. Utlendingen er eller har vært **tilmeldt personell eller familiemedlem bosatt i samme husholdning som slikt 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.
14. 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.
15. Utlendingen har **arbeidet** i en bedrift, akademisk institusjon eller forskningsinstitusjon som kan mistenkes for å fremstille **masseødeleggelsesvåpen og/eller leveringsmidler for slike.**
16. Utlendingen søker **høyere studium eller skal drive forskning** innen fagområder som er relevante for spredning av **masseødeleggelsesvåpen og/eller leveringsmidler** for slike, jf. lov av 18. desember 1987 nr. 93 om kontroll med eksport av strategiske varer, tjenester og teknologi mv. (eksportkontrollloven) med forskrift av 19. juni 2013 til gjennomføring av utførselsreguleringen for strategiske varer, tjenester og teknologi, og det ikke legges opp til å avslå søknaden etter uf. § 6-35.
17. Saken er knyttet til samarbeidsordninger med **internasjonale domstoler, eller internasjonale organer** har henvendt seg til norske myndigheter om saken.

6. SAKSBEHANDLINGSRUTINER

6.1 Identifisering av saker

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

6.2 Foreløpig redegjørelse

Dersom UNE, gjennom UDI, PST eller på andre måter, blir kjent med at en sak kan berøre grunnleggende nasjonale interesser eller utenrikspolitiske hensyn – skal UNE gi departementet en redegjørelse for saken innen tre uker. Departementet kan i det enkelte tilfelle sette andre frister.

Krav til redegjørelsens form:

- Redegjørelsen skal være skriftlig og i brev form.
- Brevet skal ha følgende faste overskrift: "Foreløpig redegjørelse for sak etter utlendingsloven kapittel 14", etterfulgt av sakstype, hvilket land søkeren er borger av, navn, fødselsdato og DUF-nummer.
- Brevet skal rettes til Justis- og beredskapsdepartementet, Innvandringsavdelingen ved ekspedisjonssjefen.

Krav til redegjørelsens innhold:

- Et kort saksresymé.
- Opplysninger om når UNE ble oppmerksom på at saken kan berøre grunnleggende nasjonale interesser eller utenrikspolitiske hensyn.
- En foreløpig vurdering av om saken bør avgjøres av UNE, og i så fall om den bør avgjøres i nemndmøte, eller av departementet, i tråd med hovedreglene om avgjørelsesmyndighet i § 127 første og fjerde ledd, eller om det bør gjøres unntak fra dette.
- 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.
- Opplysninger om UNE forventer å kunne overholde tidsfristen i punkt 6.2, hvis ikke begrunne dette og angi når oversendelsen kan finne sted.

Saksdokumentene skal forbli i UNE for den videre saksforberedelse.

Hensikten med en slik foreløpig redegjørelse er kun at departementet så raskt som mulig skal bli kjent med at det foreligger en sak til behandling hos UNE som kan berøre grunnleggende nasjonale interesser eller utenrikspolitiske hensyn. Departementet vil som hovedregel ikke påbegynne behandlingen av en sak før saken er oversendt iht. punkt 6.3 nedenfor. Departementet vil derfor normalt ikke gi noen tilbakemeldinger på en foreløpig redegjørelse.

UNE behøver som utgangspunkt ikke sende en foreløpig redegjørelse for saken hvis en ordinær oversendelse jf. punkt 6.3 til departementet kan skje innen seks uker etter at UNE ble oppmerksom på at saken kan berøre grunnleggende nasjonale interesser eller utenrikspolitiske hensyn.

Departementet vil etter å ha mottatt saken, vurdere om den skal forelegges PST eller Utenriksdepartementet for uttalelse.

Dersom UNE, etter å ha vurdert saken, mener det er helt klart at det er snakk om en *ny sak*, jf. punkt 3, skal saken returneres til UDI for ny førsteinstansbehandling. Det vil i slike tilfeller ikke være nødvendig for UNE å redegjøre for saken overfor departementet. UNE skal i stedet sende departementet en kopi av UNEs oversendelsesbrev til UDI.

6.3 Oversendelse av saker

6.3.1 Saker der UNE anbefaler at saken avgjøres av departementet eller i UNE av nemndleder etter forberedelse av sekretariatet

UNE skal så snart som mulig, og senest innen to måneder etter at departementet er blitt forelagt en redegjørelse for saken, jf. punkt 6.2, oversende saken til departementet. Departementet kan i enkelte tilfeller sette andre frister. Dersom oversendelse ikke kan skje innen to måneder, skal UNE skriftlig redegjøre for årsaken og angi forventet oversendelsesdato, jf. punkt 6.2.

Krav til saksoversendelsens form:

- Saksoversendelsen skal være skriftlig og i brevets 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 rettes til Justis- og beredskapsdepartementet, Innvandringsavdelingen ved ekspedisjonssjefen.

Ovennevnte formkrav gjelder også for eventuelle andre oversendelser mellom UNE og departementet i anledning saken.

Krav til oversendelsesbrevets innhold og vedlegg:

Oversendelsesbrevet skal inneholde:

- Et sammendrag av saken (fremstilling av sakens faktum).
- En endelig vurdering av om saken bør avgjøres av UNE, og i så fall om den bør avgjøres i nemndmøte, eller av departementet, i tråd med hovedreglene om avgjørelsesmyndighet i § 127 første og fjerde ledd, eller om det bør gjøres unntak fra dette.
- En vurdering av sakens rettslige spørsmål og utfall. Dette omfatter blant annet:

- Redegjørelse for om UNE mener de alminnelige vilkårene for oppholdstillatelse er oppfylt (f.eks. beskyttelse, familieinnvandring, studie/arbeidstillatelse osv.).
- Redegjørelse for en eventuell eksklusjonsvurdering som er foretatt.
- Redegjørelse for om det foreligger omstendigheter som tilsier absolutt vern mot retur, jf. ul. § 73, om relevant.
- Vurdering av og redegjørelse for eventuelle begrensninger i tillatelsens innhold eller varighet, dersom UNE anbefaler å gi en tillatelse.
- En vurdering av troverdigheten av utlendingens forklaring, med begrunnelse.
- Opplysninger om PST og/eller Utenriksdepartementet har hatt befatning med saken, og om ev. 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 oversendelsesbrev skal følge:

- Utkast til vedtak som er basert på de opplysninger som foreligger på oversendelsestidspunktet, dersom UNE legger opp til, eller departementet har besluttet, at saken skal avgjøres av UNE.
- Utkast til vedtak av departementet, dersom departementet har anmodet om dette.
- Kopi av alle relevante dokumenter i saken, herunder bilde av utlendingen.
- Kopi av ev. uttalelser fra PST eller Utenriksdepartementet.

6.3.2 Saker der UNE anbefaler at saken avgjøres etter nemndmøte

6.3.2.1 Orientering til departementet

UNE skal så snart som mulig orientere departementet om at UNE planlegger å avholde nemndmøte i saken, med mindre UNE har orientert om dette i forbindelse med den foreløpige redegjørelsen av saken, jf. punkt 6.2.

Krav til orienteringens form:

- Orienteringen skal være skriftlig og i brevform.
- Brevet skal ha følgende faste overskrift: "Orientering om planlagt nemndmøte i sak som kan berøre grunnleggende nasjonale interesser eller utenrikspolitiske hensyn, jf. ul. kapittel 14», etterfulgt av sakstype, hvilket land søkeren er borger av, samt navn, fødselsdato og DUF-nummer.
- Brevet skal rettes til Justis- og beredskapsdepartementet, Innvandringsavdelingen ved ekspedisjonssjefen.

Krav til orienteringens innhold:

- Redegjørelse for hvorfor UNE legger opp til at saken skal behandles i nemndmøte, herunder hvilke tvilsspørsmål saken byr på og om hele eller kun deler av saken skal behandles i nemndmøte.

- Redegjørelse for om UNE legger opp til nemndmøte med eller uten personlig fremmøte.
- Tidspunktet for når nemndmøtet er berammet.

6.3.2.2 Oversendelse av saken til departementet

Etter at nemndmøtet er avholdt, men *før* protokollen signeres, skal saken så snart som mulig oversendes departementet, og senest innen *tre uker* etter at nemndmøtet er avholdt. Dersom oversendelse ikke kan skje innen tre uker, skal UNE skriftlig redegjøre for årsaken og angi forventet oversendelsesdato, jf. punkt 6.2.

Krav til oversendelsesbrevets innhold og vedlegg:

Oversendelsesbrevet skal inneholde:

- Et sammendrag av saken (fremstilling av sakens faktum).
- En vurdering av sakens rettslige spørsmål og utfall. Dette omfatter blant annet:
 - Redegjørelse for om UNE mener de alminnelige vilkårene for oppholdstillatelse er oppfylt (f.eks. beskyttelse, familieinnvandring, studie/arbeidstillatelse osv.).
 - Redegjørelse for en eventuell eksklusjonsvurdering som er foretatt.
 - Redegjørelse for om det foreligger omstendigheter som tilsier absolutt vern mot retur, jf. ul. § 73, om relevant.
 - Vurdering av og redegjørelse for eventuelle begrensninger i tillatelsens innhold eller varighet, dersom UNE anbefaler å gi en tillatelse.
- En vurdering av troverdigheten av utlendingens forklaring, med begrunnelse.
- Opplysninger om PST og/eller Utenriksdepartementet har hatt befatning med saken, og om ev. 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 oversendelsesbrev skal følge:

- Utkast til vedtak som er basert på de opplysninger som foreligger på oversendelsestidspunktet.
- Kopi av alle relevante dokumenter i saken, herunder bilde av utlendingen.
- Kopi av eventuelle uttalelser fra PST eller Utenriksdepartementet.

7. DEPARTEMENTETS TILBAKEMELDING

Når saksoversendelsen er mottatt vurderer departementet videre saksgang, herunder om det ønsker å tre inn som vedtaksorgan i medhold av ul. § 127 første ledd, om UNE selv skal treffe vedtak etter lovens alminnelige bestemmelser eller iht. ul. kapittel 14, eller at saken sendes tilbake til UNE med instruks om at saken skal sendes tilbake til UDI.

Dersom departementet trenger ytterligere utredning, verifisering eller vurderinger fra UNE før det tar stilling til hvem som skal treffe vedtak i saken, vil departementet anmo-

de UNE om dette. Følgende formkrav skal følges med mindre særlige forhold gir grunn til noe annet:

- Tilbakemeldingen skal gis skriftlig og i brev 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 UNE ved direktøren.

De samme formkrav skal følges for departementets tilbakemelding til UNE om hvilken instans som skal treffe vedtak i en sak.

Med mindre særlige forhold gir grunn til noe annet, skal følgende formkrav følges for departementets instruks til UNE i den enkelte sak:

- De skal være skriftlige og i brev form.
- De skal ha 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 UNE ved direktøren.

Før UNE treffer vedtak i sak der departementet har instruert om positivt vedtak, jf. ul. § 128 annet ledd, skal utkast til vedtak oversendes departementet for godkjenning.

8. TILFELLER DER FORMKRAVENE FRAVIKES

Dersom UNE i et særskilt tilfelle ikke følger formkravene for redegjørelse eller saks-oversendelse i denne instruks, skal redegjørelsen eller oversendelsen dokumenteres i etterkant for å sikre tilstrekkelig notoritet, med mindre departementet gir UNE beskjed om noe annet. Tilsvarende gjelder for departementets tilbakemelding til UNE. Formkravene oppstilt i instruks skal følges ved etterfølgende dokumentering.

9. SAKER DER OPPLYSNINGER OM AT SAKEN KAN BERØRE GRUNNLEGGENDE NASJONALE INTERESSER ELLER UTENRIKSPOLITISKE HENSYN FØRST FREMKOMMER UNDER ET NEMNDMØTE

9.1 Generelt

Det kan forekomme tilfeller der det først under et nemndmøte fremkommer opplysninger som tilsier at saken kan berøre grunnleggende nasjonale interesser eller utenrikspolitiske hensyn. Nemnda må i slike tilfeller vurdere om det er forsvarlig å fortsette/ferdigbehandle saken i nemndmøte, eller om opplysningene er av en slik karakter at nemndmøtet bør stanses.

9.2 Foreløpig redegjørelse

UNE skal så snart som mulig, og senest innen tre uker etter at UNE ble kjent med at saken kan berøre grunnleggende nasjonale interesser eller utenrikspolitiske hensyn, gi departementet en redegjørelse for saken. Redegjørelsens form og innhold skal være i samsvar med det som fremgår av punkt 6.2 ovenfor. UNE behøver som utgangspunkt ikke redegjøre for saken hvis den kan oversendes departementet med utkast til vedtak til departementet innen seks uker etter at UNE ble kjent med at saken kan berøre grunnleggende nasjonale interesser eller utenrikspolitiske hensyn.

9.3 Oversendelse av saker

Dersom nemnda har ferdigbehandlet saken i nemndmøte og kommer til at det kan utarbeides utkast til vedtak i saken på bakgrunn av nemndmøtet, skal saksoversendelsen skje i samsvar med det som fremgår av punkt 6.3.1 ovenfor.

Dersom nemnda kommer til at det opprinnelige nemndmøtet må stanses på grunn av de nye opplysningene, skal saksoversendelsen skje i samsvar med det som fremgår av 6.3.1 eller 6.3.2, avhengig av om UNE legger opp til at saken bør avgjøres av departementet eller i UNE ved nemndleder etter forberedelse av sekretariatet, eller at saken avgjøres av UNE etter et nytt nemndmøte.

10. SAKER DER UNE TREFFER VEDTAK

Dersom UNE skal treffe avgjørelse etter bestemmelser som gjelder grunnleggende nasjonale interesser eller utenrikspolitiske hensyn, jf. uf. § 19A-7, skal vurderingene fra PST eller Utenriksdepartementet som hovedregel legges til grunn, jf. ul. § 127 annet ledd.

Dersom UNE skal treffe vedtak, skal det gis beskjed til UDI om at UNE forbereder et vedtak i en sak som gjelder grunnleggende nasjonale interesser eller utenrikspolitiske hensyn, slik at UDI er orientert om dette i tilknytning til eventuelle andre verserende saker som kan bli berørt av avgjørelsen.

Dersom UNE fatter vedtak om å gi oppholdstillatelse i en sak der departementet har gitt tilbakemelding om at en sak berører grunnleggende nasjonale interesser eller utenrikspolitiske hensyn, skal det fremgå av vedtaket at en ev. søknad om fornyelse skal håndteres av UDI.

Departementet skal få oversendt kopi av alle vedtak som UNE fatter i medhold av ul. kapittel 14. Kopi av vedtaket skal oversendes samtidig med at vedtaket oversendes utlendingen/utlendingens ev. fullmektig.

11. KLAGEADGANG, UTSATT IVERKSETTING OG SØKSMÅL

Departementet er klageinstans i saker som ikke er avgjort av departementet selv i førsteinstans, og hvor grunnleggende nasjonale interesser eller utenrikspolitiske hensyn helt eller delvis har vært avgjørende for utfallet av saken. Selv om Utlendingsdirektoratet ikke har lagt vekt på grunnleggende nasjonale interesser eller utenrikspolitiske hensyn i et vedtak som er påklaget til Utlendingsnemnda, kan Utlendingsnemnda avgjøre saken etter bestemmelser som gjelder slike hensyn dersom det ikke er tale om en ny sak som må avgjøres av Utlendingsdirektoratet i første instans. I så fall kan departementet beslutte å tre inn som klageinstans, se uf. § 19A-7.

I saker der departementet har fattet vedtak i første instans i henhold til ul. § 127, er det ikke klageadgang, jf. ul. § 129 annet ledd. Det kan imidlertid anlegges søksmål mot departementet. Departementets beslutning om ikke å gi samtykke til at det gis oppholdstillatelse eller til å treffe annet vedtak eller beslutning til utlendingens fordel av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser eller utenrikspolitiske hensyn, jf. ul. § 127 tredje ledd, kan ikke påklages.

Ved vedtak fra UNE, i saker som kan berøre grunnleggende nasjonale interesser eller utenrikspolitiske hensyn, som innebærer at utlendingen må forlate riket, skal spørsmålet om utsatt iverksetting i forbindelse med omgjøringsanmodninger eller lignende forellegges departementet dersom departementet ikke tidligere har tatt stilling til dette.

12. HÅNTERING AV GRADERT INFORMASJON

UNE 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 et dokument for øvrig bør beskyttes, jf. beskyttelsesinstruksen (instruks 17. mars 1972 nr. 3352) § 4, jf. § 3. UNE skal håndtere gradert informasjon i henhold til det til enhver tid gjeldende regelverk for dette.

Gradering skal skje i henhold til sikkerhetsloven § 11, der 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. Det samme gjelder det forhold at PST har vært i besittelse med en utlendingssak som faller inn under instruksen, jf. sikkerhetsloven § 11.

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.

Det forutsettes at personer i UNE som behandler gradert informasjon har god 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 UNE og gradert etter sikkerhetsloven.

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

13. PARTSINNSYN

Når en sak er til behandling hos UNE, avgjør i utgangspunktet UNE spørsmål om partsinnsyn i saken.

Dersom partsinnsyn vil gi 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 forelegges departementet før det avgjøres. UNE skal i slike tilfeller utarbeide et utkast til svar på innsynsbejæringen som forelegges departementet før det sendes parten.

Departementet har instruksjonsadgang, jf. ul. § 128.

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

14. TILGANG OG REGISTRERING I FAGSYSTEMET

Dersom saken ikke er skjermet tidligere i DUF, skal UNE vurdere om saken skal skjermes. I så fall skal det også foretas en vurdering av hvilke nærmere spesifiserte medarbeidere som har tjenstlig behov for tilgang til saken.

Dersom UDI har skjermet saken i DUF, skal UNE gi UDI tilbakemelding om hvilke nærmere spesifiserte medarbeidere som har tjenstlig behov for tilgang til saken. Saker som behandles etter instruksen skal føres som papirsaker.

Aktuelle saker oversendes departementet i henhold til punkt 6 og 9, 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.

15. MEDIEHENVENDELSER

Ved mediehenvelser i saker som skal oversendes/er oversendt til departementet, skal UNE alltid kontakte departementet før det eventuelt gis uttalelse i saken. UNE skal verken bekrefte eller avkrefte at en sak er oversendt til departementet for behandling før departementets tilbakemelding foreligger. Bakgrunnen for dette er sakskompleksets sensitivitet, jf. sikkerhetsloven § 12 og beskyttelsesinstruksen § 7.

Med hilsen

Terje Sjeggstad (e.f.)
ekspedisjonssjef

Siri Johnsen
avdelingsdirektør

Kopi:

Utlendingsdirektoratet
Politiets sikkerhetstjeneste
Politidirektoratet
Utenriksdepartementet
Arbeids- og sosialdepartementet