

Adresseinformasjon fylles inn ved ekspedering. Se mottakerliste nedenfor.

Deres ref: 22/4487

Vår ref: 22/18630-7

28.11.22

UDIs svar på høring - Utvisning av flyktninger på grunn av ilagt straff

UDIs svar på høring - Utvisning av flyktninger på grunn av ilagt straff

Vi viser til høring fra Justis- og beredskapsdepartementet av 29. august 2022.

Høringen gjelder forslag om å lovfeste at utvisningsvedtak kan treffes uten at det i forkant eller samtidig må tas stilling til om det også er grunnlag for å frata utlendingen flyktningstatus etter utlendingsloven § 37. Vurderingen av flyktingens behov for beskyttelse inngår uansett som et vilkår for utvisningsvedtaket jf. utlendingsloven (utl.) § 73 fjerde ledd første punktum.

Departementet foreslår å ta inn en ny bestemmelse i utlendingsloven kapittel 8 om utvisning.

Det foreslås at ny § 68 a Utvisning av utlendinger med flyktningstatus skal lyde:

Dersom utlendingen på vedtakstidspunktet er ilagt straff for et forhold som etter norsk lov kan føre til fengselsstraff i to år eller mer, er det ikke et vilkår for utvisning at det treffes et forutgående vedtak om opphør og tilbakekall av flyktningstatus og oppholdstillatelse etter lovens § 37. Det er likevel et vilkår at det ikke foreligger risiko for forfølgelse mv. som gir vern mot utsendelse etter utlendingsloven § 73.

Vi forstår høringsnotatet slik at formålet med den nye bestemmelsen i utlendingsloven er å fastsette hva som skal være gjeldende praksis ved utvisning av straffedømte flyktninger som utgjør en fare for offentlig orden og sikkerhet. Lovforslaget klargjør at det ikke er en forutsetning at det foretas en opphørvurdering av flyktningstatusen før et eventuelt utvisningsvedtak. Departementet ønsker av innvandringspolitiske hensyn å gjøre dette innenfor rammene av våre internasjonale forpliktelser. I høringsnotatet sier departementet følgende: Innvandringspolitiske hensyn og hensynet til befolkningens tillit til asylpolitikken tilsier at det ved alvorlig kriminalitet er viktig å ha et regelverk som gir mulighet til å utnytte dette handlingsrommet.

Praksis frem til nå har vært at det i de tilfellene hvor en flyktning blir ilagt straff for forhold som ellers ville ført til utvisning, er det tilstrekkelig ved vurderingen av opphør etter utl. § 37 at det foretas en nåtidsvurdering av utlendingens beskyttelsesbehov for å avgjøre om oppholdstillatelse som flyktning kan tilbakekalles. Deretter kan det treffes vedtak om utvisning. Som det fremgår av høringsnotatet punkt 3.1 bygger denne praksisen blant annet på forarbeidene til utlendingsloven (NOU 2004:20 punkt 6.6.1.6). Sivilombudet, tingretten og lagmannsretten har imidlertid lagt til grunn at det ut fra dagens regelverk ikke er

adgang til å treffe opphørsvedtak utelukkende basert på en nåtidsvurdering av beskyttelsesbehovet, jf. høringsnotatet punkt 2 og 3.

Etter praksis skiller vurderingen begrenset til en nåtidsvurdering seg ut fra vurderingen ellers i saker om opphør og tilbakekall av flyktningstatus. Der vurderingen av opphør og tilbakekall er igangsatt av andre grunner enn straffedom mot utlendingen, følger det av praksis jf. instruks GI-15/2020 punkt 2 at endringene må være vesentlige og av en viss varighet og innebære at utlendingens frykt for forfølgelse ikke lenger er velbegrunnet og han eller hun ikke står i reell fare for forfølgelse ved retur. Vilåårene om at endringene må være noe mer og av en annen karakter enn vurderingen som foretas når en flyktning søker beskyttelse, er i overenstemmelse med UNHCRs anbefalinger om opphør av flyktningstatus.

Vi er enig i departementets vurdering av at forslaget er innenfor rammene av våre internasjonale forpliktelser. Flyktningkonvensjonen (FK) artikkel 1C nr. 5 om hvem konvensjonens artikkel 1A ikke lenger får anvendelse for (tilsvarende utl. § 37 bokstav e)), setter ikke som vilkår at endringene i hjemlandet må være vesentlige og av en viss varighet for at vilåårene for opphør av flyktningstatus skal komme til anvendelse.

Vi stiller oss positive til forslaget om en egen hjemmel for utvisning av utlendinger som er straffedømt og som utgjør en fare for offentlig orden og sikkerhet. Vi mener reguleringen bidrar til å klargjøre rettstilstanden og forenkle saksbehandlingsprosedyrer ved at det er tilstrekkelig å ta stilling til returvernet etter utl. § 73 ved vedtak om utvisning. Vi viser også til hensynene til likebehandling og forutberegnelighet for flyktninger som begår straffbare handlinger og som ikke lenger er beskyttet av returvernet.

Særlig om det objektive vilååret for utvisning og formulering av bestemmelsen

Slik forslaget er formulert er det objektive vilååret at flyktningen er dømt for et forhold som kan føre til fengselsstraff i 2 år eller mer. Det går frem av høringsnotatet punkt 6 at strafferammen vil være i samsvar med kriteriet i FK art. 32 om at utvisning av en flyktning kan skje av hensyn til den nasjonale sikkerhet eller den offentlige orden.

Vi ser at det kan være en fordel for anvendelsen av bestemmelsen at det settes et vilkår om strafferamme på 2 år eller mer. Bestemmelsen vil imidlertid ikke fange opp for eksempel gjentatte og grove overtredelser som hver for seg har en strafferamme på under 2 år, og som kan utgjøre et utvisningsgrunnlag av hensyn til offentlig orden. Vi legger til grunn at det for disse tilfellene vil være nødvendig å gå veien om vedtak om opphør av flyktningstatus etter utl. § 37 dersom det skal være adgang til å fatte vedtak om utvisning. Vi forstår det slik at denne opphørsvurderingen ikke lenger skal være etter en nåtidsvurdering. Det vil i så fall medføre en begrensning i mulighetene til å utvise. Vi ber om at det presiseres i lovproposisjonen eller ikrafttredelsesrundskrivet.

Vi ber departementet vurdere om det nye forslaget kan formuleres på en tilsvarende måte som utl. § 68 med de unntakene som fremgår av § 68 første ledd bokstav b, da lovgiver har ment at dette kan dreie seg om så alvorlige forhold at utvisning kan vurderes også i saker der utlendingen har permanent oppholdstillatelse og lang tilknytning. I høringsnotatet punkt 6 er det også vist til utl. § 68 første ledd bokstav b som det naturlige utgangspunkt for strafferammen i det nye forslaget.

Alternativt kan bestemmelsen utformes med tilsvarende ordlyd som i FK artikkel 32 (1) hvor det objektive vilkåret er at flyktningen kan utvises av hensyn til offentlige orden.

Plassering av bestemmelsen

Bestemmelsen er foreslått plassert som ny § 68 a i utlendingsloven, det vil si etter bestemmelsen om utvisning av personer med permanent oppholdstillatelse. Vi er usikre på om plasseringen er hensiktsmessig. Forslag til bestemmelse om utvisning av flyktninger gjelder både flyktninger med permanent- og midlertidig oppholdstillatelse. I forbindelse med en sak om utvisning vil UDI fremdeles kunne vurdere om det er grunnlag for tilbakekall etter utlendingsloven §§ 63, 37 eller 31 fjerde ledd, og det er viktig at det fremdeles blir opprettet utvisnings saker også for forhold med lavere strafferamme enn 2 år. Vi foreslår derfor at bestemmelsen plasseres for eksempel som ny § 69 a.

Øvrige kommentarer

Departementet har satt som forutsetning for forslaget at flyktningen ikke lenger er vernet mot retur, jf utl. § 73.

Vi ser at det er en hensiktsmessig forutsetning da hensikten med utvisning er at den utviste skal forlate Norge for den perioden innreiseforbudet gjelder for. For flyktninger eller utlendinger som ikke har noe annet oppholdsgrunnlag enn at de er vernet mot retur, er den praktiske løsningen at de får en midlertidig og begrenset tillatelse etter utl. § 74. Slik denne bestemmelsen er formulert er det en tillatelse som det er knyttet utfordringer til.

Vi bemerker likevel at Flyktningkonvensjonen gir adgang til utvisning av en flyktning selv om returvernet består, jf FK artikkel 33 (2) når flyktningen: med rimelig grunn anses som en fare for det landets sikkerhet hvor han befinner seg, eller som har fått endelig dom for en særlig alvorlig forbrytelse og av den grunn utgjør en fare for samfunnet i vedkommende land.

FK artikkel 33 (2) er i dag delvis implementert for personer med tillatelse etter utlendingsloven § 28 første ledd bokstav b i utlendingsloven § 31 andre ledd: Retten til anerkjennelse som flyktning etter § 28 første ledd bokstav b foreligger heller ikke dersom utlendingen har fått endelig dom for en særlig alvorlig forbrytelse og av den grunn utgjør en fare for det norske samfunnet. [...]

En eventuell implementering som medfører at flyktninger med tillatelse etter utl. § 28 første ledd bokstav a kan utvises selv om utl. 73 er til hinder for det, vil imidlertid kreve en nærmere utredning.

Med hilsen

Stephan Mo

direktør for Styring og regelverk

Ina Knarvik Hørnes

seksjonssjef

Dokumentet er godkjent elektronisk i Utlendingsdirektoratet og har derfor ingen signatur.

Brevet sendes kun elektronisk.

Mottaker(e):

Kopi til: