



Justis- og beredskapsdepartementet
Postboks 8005 Dep

0030 OSLO

Deres ref: 15/8442

Vår ref: 16/03951-3

Dato: 30.09.2016

Utlendingsdirektoratets svar på høring om endringer i utlendingsloven - Utvisning på grunnlag av handlinger som kan føre til eksklusjon fra flyktningstatus

Utlendingsdirektoratet (UDI) viser til høringsbrev datert 5. juli 2016 om forslag til endringer i utlendingsloven om adgangen til å kunne utvise og nekte en utlending oppholdstillatelse, dersom vedkommende har begått handlinger som innebærer at personen mister retten til anerkjennelse som flyktning mv.

Forslagene medfører at følgende bestemmelser i utlendingsloven endres:

- §§ 66 til 68 (utvisning)
- § 59 (krav til utlendingens vandel mv.)
- § 73 (om absolutt vern mot utsendelse)
- § 90 (iverksetting av vedtak).

Det er også foreslått endringer i lov 16. juli 1999 nr. 66 om Schengen informasjonssystem (SIS-loven) § 7 nr. 2, slik at nytt utvisningsgrunnlag også kan medføre innmelding i SIS.

Det er videre foreslått en endring i utlendingsforskriften, slik at det beregnes tilleggstid før permanent oppholdstillatelse innvilges når en utlending har begått handlinger som ville vært omfattet av utelukkelsesgrunnene.

Vi har innspill til bestemmelsens innhold og utforming. Vi har også forslag til endringer av lovteknisk art. Videre har vi kommentarer til vurderingen av økonomiske og administrative konsekvenser. Nedenfor vil vi også bemerke at det kan være behov for ytterligere endringer i utlendingsloven av hensyn til sammenhengen i regelverket og til den alminnelige rettsoppfatning.

Generelle merknader

UDI er enig med departementet i at gjeldende regelverk åpner for å undergrave eksklusjonsbestemmelsene og at dette kan stride mot den alminnelige rettsoppfatningen. Vi mener at forslagene vil kunne få den tilsiktede virkningen. Bruk av tillatelse etter utlendingsloven § 74 vil gi utlendingsmyndighetene gode muligheter for kontroll med en gruppe det kan være god grunn til å føre kontroll med. En tillatelse etter utlendingsloven § 74 kan gi et bedre samfunnsvern, da bestemmelsen får følgende konsekvenser:

Varighet

- § 74-tillatelse gis bare til hinderet for retur faller bort.
- Tillatelsen varer i seks måneder om gangen, eventuelt inntil ett år, jf. utlendingsforskriften § 15-2.
- UDI kan treffe vedtak om bortfall så snart vernet mot utsendelse faller bort, jf. utlendingsforskriften § 15-1.

Muligheter for å reise ut av Norge

- Utlendingen kan ikke besøke andre Schengenland, jf. utlendingsloven § 74.
- Tillatelsen faller bort dersom utlendingen reiser ut av Norge, jf. utlendingsforskriften § 15-2.
- Tillatelsen gir ikke grunnlag for ny innreise dersom utlendingen har reist ut av riket, jf. utlendingsforskriften § 15-4.
- UDI kan nekte å gi utlendingspass, jf. utlendingsforskriften § 12-5 femte ledd.

Tvangsmidler

- Utlendingen kan pålegges bestemt oppholdssted, jf. utlendingsloven § 105 første ledd bokstav d.
- Politiet kan beslaglegge reisedokumentene til utlendingen jf. utlendingsloven § 104 tredje ledd.

Mulighet for familiegjenforening og permanent oppholdstillatelse

- § 74-tillatelser gir ikke rett til oppholdstillatelse for familiemedlemmer, og danner heller ikke grunnlag for permanent oppholdstillatelse, jf. utlendingsforskriften § 15-4 første ledd.

Rett til arbeid

- Etter en konkret vurdering kan det fastsettes i vedtaket at tillatelsen ikke gir rett til å kunne arbeide, jf. utlendingsforskriften § 15-4 annet ledd.

Kommentarer til behovet for ytterligere endringer i utlendingsloven

Vi mener det er grunn til å vurdere å endre utlendingsloven ytterligere, slik at vi får en *generell* hjemmel som åpner for å utvise alle utlendinger som objektivt sett fyller vilkårene for utvisning, men som har returvernet etter utlendingsloven § 73 som eneste oppholdsgrunnlag. Vi viser til våre innspill i brev av 15.oktober 2014, deres ref: 13/7517-BMW. Vi begrunner dette med at det kan stride mot den alminnelige rettsoppfatning at utlendinger som har begått kriminelle handlinger i utlandet, jf. § 31, lettere kan utvises og få en begrenset tillatelse etter utlendingsloven § 74, enn utlendinger som har begått alvorlige kriminelle handlinger i Norge.

En slik generell lovhjemmel vil innebære en økning i antall utlendinger som får en tillatelse etter utlendingsloven § 74. Som nevnt ovenfor vil bruk av § 74-tillatelser kunne være et hensiktsmessig virkemiddel for å ha kontroll på utlendinger som ut fra objektive kriterier kunne vært utvist, dersom de ikke var vernet mot retur etter utlendingsloven § 73.

Dersom lovforslagene av 5. juli 2016 iverksettes som foreslått i høringsbrevet, vil praksis kunne bli slik som vist i følgende tre eksempler:

1. Utlendingen har begått alvorlige kriminelle handlinger i hjemlandet:

En borger av Syria søker om beskyttelse i Norge. Før han forlot Syria, drepte han en person i hjemlandet. Han blir utelukket fra beskyttelse i Norge etter utlendingsloven § 31 første ledd bokstav b og får en begrenset tillatelse etter utlendingsloven § 74. Utlendingen kan utvises jf. den foreslåtte endringen i § 73 fjerde ledd. Hvis situasjonen i Syria endrer seg slik at det er trygt å returnere dit, skal UDI fatte vedtak om opphør av vern og utlendingen skal returneres til Syria.

2. Utlendingen har ikke begått straffbare handlinger, verken i hjemlandet eller i Norge:

En borger av Syria søker om og får innvilget beskyttelse (asyl) i Norge. Han har vært lovlydig både i hjemlandet og i Norge. Hvis situasjonen i Syria endrer seg slik at det er trygt å returnere dit, skal UDI vurdere å kalle tilbake utlendingens oppholdstillatelse i Norge etter instruks GI-04/2016 Instruks om tilbakekall av flyktningstatus og oppholdstillatelse når beskyttelsesbehovet er bortfalt, jf. utlendingsloven § 37 første ledd bokstav e og f.

3. Utlendingen har ikke begått kriminelle handlinger i hjemlandet, men har begått alvorlige straffbare handlinger i Norge:

En borger av Syria kommer til Norge på grunnlag av familiegjenforening med sin ektefelle. Vi har ingen opplysninger om at han har begått alvorlige kriminelle handlinger i Syria, men i Norge er han straffedømt for voldtekt og drap. Det blir reist utvisningssak mot ham på grunnlag av straffedommene, men fordi han er vernet mot retur til Syria etter utlendingsloven § 73, så fattes det ikke vedtak om utvisning. Hvis situasjonen i Syria endrer seg slik at det er trygt å returnere dit, vil han heller ikke få sin oppholdstillatelse vurdert tilbakekalt, da instruks GI-04/2016 ikke omfatter personer som har oppholdstillatelse på grunnlag av familieinnvandring. Utlendingens status i Norge endres derfor ikke, og han vil fortsatt ha en familiegjenforeningstillatelse, som i prinsippet kan danne grunnlag for permanent oppholdstillatelse og statsborgerskap.

Vi mener de tre eksemplene ovenfor illustrerer at regelverket kan fremstå som lite konsekvent og rettferdig og vil derfor kunne stride mot den alminnelige rettsfølelsen. Vi ber departementet vurdere å gjøre endringer i utlendingsloven, slik at loven også åpner for å utvise personer som har begått alvorlige kriminelle handlinger i Norge. Utlendingsloven § 73 kan f.eks. se slik ut:

"Vernet mot utsendelse er likevel ikke til hinder for at det treffes vedtak om utvisning av en utlending med midlertidig oppholdstillatelse, permanent oppholdstillatelse eller uten oppholdstillatelse dersom utlendingen her i riket har sonet eller er ilagt straff eller særreaksjon for et

forhold som kan føre til fengselsstraff i seks år eller mer. Vedtaket kan ikke iverksettes før grunnlaget for utsendelsesvernet er bortfalt."

Formuleringen "som kan føre til fengselsstraff i seks (6) år eller mer" vil innebære at for eksempel kjønnslemlestelse (straffeloven § 284), mishandling i nære relasjoner (straffeloven § 282) og kroppsskade (straffeloven § 273) omfattes. Dersom det ikke er ønskelig at slike forhold skal omfattes, kan grensen for eksempel settes til ti år, slik at i alle fall straffbare forhold som voldtekt og drap omfattes.

Kommentarer til hvilke saker som vil bli omfattet av de foreslåtte bestemmelsene

Departementet skriver i høringsbrevets punkt 5.1.6 om hvilke saker som er omfattet av endringene. Utgangspunktet skal være saker som er til behandling i UDI og Utlendingsnemnda (UNE) når endringene trer i kraft.

Vi vil påpeke at det kan oppstå spørsmål om bestemmelsen skal anvendes på tilbakekallssaker, fornyelsessaker eller på saker som gjelder søknader om permanent oppholdstillatelse. Vi ber departementet klargjøre dette nærmere ved en eventuell ikrafttredelse.

Kommentarer til forslagets ordlyd i utlendingsloven §§ 66-68 og utlendingsforskriften § 11-5a første ledd og § 19-29 tredje ledd bokstav c

Forslagene til endringene i utlendingsloven § 66-68 er utformet slik: *«når utlendingens handlinger er eller ville blitt omfattet av utelukkelsesgrunnene i § 31 første ledd bokstav a til c, annet ledd eller tredje ledd».*

Forslaget til ny utlendingsforskrift § 11-5a og § 19-29 bokstav c er formulert noe annerledes: *«har begått handlinger som ville vært omfattet av utelukkelsesgrunnene i § 31 første ledd bokstav a til c, annet ledd eller tredje ledd»*

I høringsnotatet er det ikke forklart hvorfor formuleringene er forskjellig utformet i de nevnte bestemmelsene. Vi forstår forslagene slik at de skal omfatte de samme handlingene, og mener derfor at bestemmelsene bør formuleres likt, slik at det ikke er tvil om at det foreligger samme vilkår og krav til sannsynlighet for at handlingene har inntruffet.

Kommentarer til forslaget om tilleggstid før permanent oppholdstillatelse kan innvilges

I høringsnotatets punkt. 5.1.4 står det: *«I de tilfeller der det foreligger forhold som nevnt i § 66 første ledd f, men hvor utlendingen ikke blir utvist og nektelse av videre tillatelse etter § 59 ikke vurderes som aktuelt, foreslår departementet en endring i utlendingsforskriften slik at det vil kunne beregnes tilleggstid for slike forhold, jf. § 62 tredje ledd. Endringen vil medføre at utlendingen ikke vil få innvilget en søknad om permanent oppholdstillatelse før etter ilagt tilleggstid.»*

Vi mener det er rimelig at personer som har begått handlinger som danner grunnlag for eksklusjon må vente en tid før de får rett til permanent oppholdstillatelse. De vil da likestilles med personer som er straffet i Norge for forhold som ellers kan danne grunnlag for utvisning etter utlendingsloven § 66 første ledd bokstav c.

Beregning av tilleggstid etter dagens regelverk er angitt skjematisk i utlendingsforskriften § 11-5, og det er i utgangspunktet ikke rom for skjønnsmessige vurderinger. Av forslaget fremgår det at det skal beregnes tilleggstid på inntil syv år, men det fremgår ikke hva som skal vektlegges i vurderingen av hvor lang tilleggstiden bør være. Vi mener det er behov for en presisering av hvordan tilleggstiden skal praktiseres. En tilleggstid på syv år tilsvarer tilleggstid som beregnes for fengsel inntil fire år etter dagens regelverk. Vi vil påpeke at det ikke vil foreligge en dom i mange av sakene som forslaget gjelder. Videre vil det være vanskelig og ressurskrevende å beregne tilleggstid på bakgrunn av strafferamme og antatt utmålt straff for tilsvarende forhold i Norge.

På bakgrunn av disse utfordringene og av hensyn til sammenhengen i regelverket, anbefaler vi at regelverket gir anvisning på et fast tillegg som illegges i tilfeller der det foreligger forhold som nevnt i lovens § 66 første ledd bokstav f, uten at personen blir utvist. Vi viser til at forhold som er omfattet av eksklusjonsgrunnene vil være alvorlige forhold som straffes strengt i henhold til norsk lov.

Det fremgår videre av utlendingsforskriften § 11-5 tiende ledd at der det foreligger flere dommer, så fastsettes tilleggstiden skjønnsmessig, men slik at den blir noe lengre enn den ville blitt om det bare forelå én reaksjon. Det bør fremgå av regelverket om forhold som nevnt i lovens § 66 første ledd bokstav f skal inngå i beregning av tilleggstid når det foreligger flere forhold, i henhold til utlendingsforskriften § 11-5 tiende ledd.

Utlendingsforskriften § 11-5 tiende ledd åpner for en skjønnsmessig vurdering. Vi har også her sett behov for å fastsette en mer skjematisk beregning. Fast praksis er derfor at vi utmåler full lengde for den reaksjonen som gir lengst tilleggstid. Deretter halveres tilleggstiden for den reaksjonen som gir nest lengst tilleggstid. Dersom det er snakk om flere enn to forhold, legges det til noen måneder utover den allerede nevnte beregningen. Etablert praksis er videre at «noe lengre» innebærer at vi legger til halvparten av hovedreaksjonen. Hvis hovedreaksjonen gir to års tilleggstid, og det er to eller flere andre reaksjoner som hver gir ett år isolert, vil for eksempel den totale tilleggstiden bli tre år, uavhengig av antall mindre reaksjoner.

Rettstekniske kommentarer

Det er foreslått endringer i utlendingsloven §§ 66-68. Det er foreslått å opprette en ny § 66 første ledd bokstav f, en ny § 67 første ledd bokstav e og en ny § 68 første ledd bokstav d.

Utlendingsloven § 66 første ledd bokstav f ble endret 17. juni 2016 og gir nå hjemmel for utvisning ved misbruk av asylsystemet. Vi foreslår at den nye bestemmelsen om utvisning på grunnlag av eksklusjon flyttes til ny § 66 første ledd bokstav g.

Det er foreslått å opprette en ny § 67 første ledd bokstav e og § 68 første ledd bokstav d. Dette er gjenbruk av tidligere bestemmelser om utvisning der grunnleggende nasjonale interesser gjør det nødvendig. Vi gjør oppmerksom på at dette systemteknisk er noe uheldig og kan medføre at vi får feil statistikk. Departementet bør vurdere om man kan oppheve § 67

første ledd bokstav e og § 68 første ledd bokstav d, og i stedet opprette ny § 67 første ledd bokstav f og § 68 første ledd bokstav e.

Økonomiske og administrative konsekvenser

I høringsbrevets punkt 6 står det: "*Det kan også medføre noe økt saksbehandlingstid og noe økt ressursbehov i saksbehandlingen i UDI ved at lovendringen åpner for å vurdere flere forhold. Det legges imidlertid opp til at søknader om oppholdstillatelse på annet grunnlag enn asyl vil bli utredet på samme nivå som i dag.*"

Vi bemerker at i dag er eksklusjonssakene nesten alltid basert på informasjon innhentet i asylintervjuet. Spørsmålet om en søker kan ekskluderes vil som regel være komplisert og ressurskrevende, og saksbehandlingstiden vil derfor som regel være lenger enn i saker der dette ikke er vurderingstema.

Forslaget vil medføre økt behov for kompetanse hos saksbehandlerne. Eksklusjonssaker krever blant annet god kunnskap om internasjonal strafferett og internasjonal humanitærrett. For eksempel kreves inngående landkunnskap, kunnskap om hvilke forhold som utgjør krigsforbrytelser og hvilke krigsforbrytelser som er utøvd av hvilke grupper i en konflikt. Forslaget vil kreve kompetanseheving og opplæring for å sikre tilstrekkelig kvalitet i saksbehandlingen. Videre vil vi også ha behov for å utarbeide konkrete retningslinjer.

Ordlyden i lovforslaget fra departementet lyder "*når utlendingens handlinger er eller ville blitt omfattet av utelukkelsesgrunnene i § 31 første ledd bokstav a til c, annet ledd eller tredje ledd*". Vi forstår dette slik at alle saker som kan danne grunnlag for utelukkelse både må identifiseres og opplyses/utredes med tanke på dette. En konsekvens kan være at vi må spørre alle som søker oppholdstillatelse om de har gjort seg skyldig i en alvorlig forbrytelse utenfor Norges grenser. Utlendingsloven § 31 krever ikke at man skal være dømt for/ilagt straff for noe, men «gjort seg skyldig i». Det vil derfor ikke være tilstrekkelig å få klarhet i om utlendingen har vært straffedømt i hjemlandet i denne sammenheng. Vi antar derfor at endringene vil medføre betydelig ressursbruk, særlig for de tilfellene der utlendingen er i utlandet. Vår erfaring er at det uansett kan være svært vanskelig eller umulig og svært tidkrevende å få dokumentert og kontrollert opplysninger i slike saker.

Når økonomiske og administrative konsekvenser skal vurderes, vil vi også nevne at forslaget kan bidra til besparelser, blant annet vil det kunne lette returarbeidet, da vi vil få en mer målrettet kontroll med de utlendingene som omfattes.

Med hilsen

Aleksander Åsheim
fungerende avdelingsdirektør

Kari Stokkeland
seniorrådgiver

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

Brevet sendes kun elektronisk.