



Justis- og beredskapsdepartementet

Sendt elektronisk

Deres ref.: 15/8442

Dato: 10. oktober 2016

Vår ref.: 228733

Høring - Endring i utlendingsloven mv. – utvisning på grunnlag av handlinger som kan føre til eksklusjon fra flyktningstatus

1. Innledning

Vi viser til departementets høringsbrev av 5.7.2016 vedrørende ovennevnte høring.

Det er en prioritert oppgave for Advokatforeningen å drive rettspolitisk arbeid gjennom høringsuttalelser. Advokatforeningen har derfor en rekke lovutvalg inndelt etter fagområder. I våre lovutvalg sitter advokater med særskilte kunnskaper innenfor det aktuelle fagfelt og hvert lovutvalg består av advokater med ulik erfaringsbakgrunn og kompetanse innenfor fagområdet. Arbeidet i lovutvalgene er frivillig og ulønnet.

Advokatforeningen ser det som sin oppgave å være en uavhengig høringsinstans med fokus på rettssikkerhet og på kvaliteten av den foreslåtte lovgivningen.

I saker som angår advokaters rammevilkår vil imidlertid regelendringen også bli vurdert opp mot advokatbransjens interesser. Det vil i disse tilfellene bli opplyst at vi uttaler oss som en berørt bransjeorganisasjon og ikke som et uavhengig ekspertorgan. Årsaken til at vi sonderer mellom disse rollene er at vi ønsker å opprettholde og videreutvikle den troverdighet Advokatforeningen har som et uavhengig og upolitisk ekspertorgan i lovgivningsprosessen.

I den foreliggende sak uttaler Advokatforeningen seg som ekspertorgan. Saken er forelagt lovutvalget for asyl- og utlendingsrett. Lovutvalget består av Bente Mostad Tjugum (leder), Jan M. Birkeland, Sigrid Broch, Per-Erik Gåskjenn, Christel Reksten og Brynjulf Risnes.

Advokatforeningen avgir følgende høringsuttalelse:

2. Sakens bakgrunn

Justis- og beredskapsdepartementet foreslår endringer i utlendingslovens kapittel 8 knyttet til bestemmelsene om utvisning. Forslaget er å innføre nye bestemmelser som gir adgang til å utvise og å nekte utlendinger oppholdstillatelse på annet grunnlag etter utlendingsloven dersom de er, eller kunne ha blitt utelukket fra retten til anerkjennelse som flyktning (eksklusjon). Reglene om eksklusjon følger av

utlendingslovens § 31. Forslaget innebærer at både de som søker asyl men ekskluderes og de som søker på andre grunnlag men allerede er ekskludert kan utvises fra Norge. Departementet mener det vil stride mot den alminnelige rettsoppfatning at personer som er ekskludert fra flyktningsstatus kan oppnå oppholdstillatelse på andre grunnlag i Norge eller andre Schengen-land.

3. Kommentarer til de enkelte forslagene:

5.1.1 Nytt utvisningsgrunnlag

Departementet foreslår at en utlending som omfattes av reglene om utelukkelse fra retten til anerkjennelse som flyktnings i § 31 første ledd bokstav a til c skal kunne utvises. Tilsvarende skal en utlending som omfattes av reglene om utelukkelse i bestemmelsens annet ledd eller tredje ledd kunne utvises. Forslaget gjennomføres ved at det etableres et nytt utvisningsgrunnlag i utl. §§ 66, 67 og 68.

Advokatforeningen er kritisk til forslaget om utvidelse av grunnlag for utvisning. Slik forslaget fremstår ønsker departementet en hjemmel for utvisning, for noe som ellers alene ikke ville føre til utvisning. Det vises til at det allerede i dag finnes en hjemmel for å utvise utlendinger som har blitt ekskludert fra flyktningsstatus i de eksisterende bestemmelsene i utl. § 66 første ledd bokstav b) og c) og annet ledd bokstav b 3. og 4. alternativ. Forhold som vil gi grunnlag for eksklusjon av flyktningsstatus vil i de fleste tilfeller være sammenfallende med grunnlag for utvisning etter de nevnte bestemmelsene. Dette gjelder for eksempel personer som er domfelt for brudd på folkeretten, terrorlovgivningen eller kriminelle handlinger generelt. Utvisning fra Norge og Schengenland for øvrig er et inngripende tiltak som bør brukes med forsiktighet. Advokatforeningen mener derfor at utvisning bør forbeholdes de saker der strenge beviskrav er oppfylt, som det vil være i de tilfeller der utlendingen er domfelt for de aktuelle handlinger, enten i Norge eller i annet land forut for ankomst til Norge.

Advokatforeningen mener at det ikke er nødvendig å gå via utvisningsinstituttet for å nekte noen oppholdstillatelse på andre grunnlag, dersom utlendingen er, eller vil bli ekskludert fra asylstatus. Dette kan løses ved egne hjemler for å nekte oppholdstillatelse i Norge på dette grunnlaget.

Advokatforeningen mener at dette kan løses i dagens utlendingslov § 59. I bestemmelsen heter det: En utlending som ellers oppfylder vilkårene for oppholdstillatelse, kan nektes tillatelse dersom det foreligger omstendigheter som vil gi grunn til å nekte utlendingen adgang til eller opphold i riket i medhold av andre bestemmelser i loven.

I bestemmelsen kan det uttrykkelig legges til at person som oppfylder vilkårene for eksklusjon kan nektes opphold.

Denne løsningen er ikke drøftet i forslaget, til tross for at dette synes å være hovedmotivet for lovforslaget, og er nevnt i innledningen til forslaget.

5.1.4 Andre endringer i forlengelse av forslaget

Departementet foreslår at utlendinger som omfattes av § 66 første ledd f, men hvor utlendingen ikke blir utvist eller nektet videre tillatelse, skal få beregnet en tilleggstid før det gis permanent oppholdstillatelse. Forslaget er foreslått inntatt i utlendingsforskriften ny § 11-5a. I det konkrete forslaget fremkommer det at tilleggstiden foreslås til 7 år. Forslaget er ikke begrunnet, verken når det gjelder behovet for tilleggstid eller tilleggstidens lengde. Etter Advokatforeningens syn er det lite hensiktsmessig å tillegge en slik tilleggstid for å få permanent oppholdstillatelse. Når det er besluttet at utlendingen ikke skal utvises, er

det også besluttet at utlendingen skal bli boende i Norge. Det er vanskelig å se hva samfunnet vil vinne på en slik tilleggstid, utover ren straff av utlendingen. Erfaring tilsier at hinder for permanent oppholdstillatelse også er hinder for god integrering. Rask integrering av utlendinger som kommer til Norge bør være et åpenbart formål, og da bør det etter Advokatforeningens syn være gode grunner for å legge hindre i veien for dette. Slike grunner er ikke oppgitt i forslaget.

Departementet foreslår også å gjøre en endring i bestemmelsen om vernet mot retur, jf utlendingsloven § 73, slik at det kan treffes vedtak om utvisning selv om vedtaket ikke kan iverksettes før grunnlaget for utsendelsesvernet er bortfalt.

Advokatforeningen kan ikke støtte forslaget. Dette er det flere grunner til.

Bestemmelsen om vern mot retur i utlendingsloven § 73, speiler også vernet mot retur slik det er definert i utlendingsloven § 28 første ledd bokstav a og b. Bestemmelsen om beskyttelse etter § 28 første ledd bokstav b speiler bestemmelsen i EMK art 3. Den europeiske menneskerettsdomstol har gjentatte ganger fastslått at vernet etter EMK art 3 er absolutt, og uten unntak. Medlemslandene har gjentatte ganger forsøkt å påberope unntak etter EMK art 3, uten at EMD noen gang har innfortolket noe unntak i bestemmelsen. Advokatforeningen kan derfor ikke støtte et forslag som vil innebære utvisning av en person som er vernet etter f eks EMK art 3, jf utlendingsloven § 28 første ledd, bokstav b, jf utlendingsloven § 73. Da foreligger det konvensjonsstrid, og Advokatforeningen kan ikke godta dette som en faktisk og rettslig betingelse for et vedtak når ikke EMK art 3 gir noe rettslig grunnlag for å gjøre unntak. Således kan ikke Advokatforeningen støtte et forslag om å treffe vedtak som vil stride mot EMK art 3. Det samme vil selvsagt gjelde for vedtak som forutsetter vern mot retur, fordi vedkommende fyller vilkårene for å bli anerkjent som flyktning etter Flyktningkonvensjonen art 1 A, eller etter non refoulement etter Flyktningkonvensjonen art 33.

Advokatforeningen mener videre det vil være svært upraktisk å fatte vedtak om utvisning i strid med EMK art 3, fordi dette er vedtak som utlendingen kan bringes inn for EMD med påstand om konvensjonskrenkelse.

At vernet mot retur, f eks hvor en utlending risikerer tortur, går foran reglene om utvisning, følger også av dagens utlendingslov. I utlendingsloven § 73 fjerde ledd, fremgår det uttrykkelig at vernet mot retur har høyere trinnhøyde en regelen om utvisning. I bestemmelsen heter det at vernet kommer til anvendelse på alle vedtak etter loven. Og i bestemmelsen i utlendingsloven § 74 heter det at personer som utelukkende har vernet mot retur, jf § 73, som grunnlag for oppholdstillatelse, kan få midlertidig oppholdstillatelse inntil hinderet for retur bortfaller.

Dagens system med muligheten for å få oppholdstillatelse inntil videre, jf § 74, vil med departementets forslag om utvisning - medføre en selvmotsigelse. Per definisjon skal det ikke være mulig etter dagens system og både gi tillatelse til og - utvise samme person.

4. Oppsummering

Advokatforeningen er kritisk til forslaget om å utvise utlendinger på grunnlag av at de har blitt eller blir ekskludert fra flyktningstatus for å kunne nekte disse utlendingene opphold på annet grunnlag enn asyl. Advokatforeningen mener at dette kan løses på andre måter, ved at det gis egne hjemler for dette knyttet til de ulike oppholdsgrunnlagene. Det bør være strengere beviskrav for å utvise en utlending enn de

kravene som er foreslått fra departementet. Advokatforeningen mener også at forslaget om 7 års karenstid for permanent oppholdstillatelse for de ekskluderte utlendingene som allikevel ikke kan utvises ikke er godt nok begrunnet eller fremstår som hensiktsmessig i et samfunnsperspektiv.



Jens Johan Hjort
leder

Vennlig hilsen



Merete Smith
generalsekretær

Saksbehandler: Stian Oen
sto@advokatforeningen.no