



**Justis- og beredskapsdepartementet**  
Postboks 8005 Dep  
0030 OSLO

**NATIONAL POLICE DIRECTORATE**

Deres referanse:  
15/8442

Vår referanse:  
201602666-8 008

Sted, Dato  
Oslo, 05.10.2016

## **HØRINGSSVAR FRA POLITIDIREKTORATET - FORSLAG TIL ENDRINGER I UTLENDINGSLOVEN MV. - UTVISNING PÅ GRUNNLAG AV HANDLINGER SOM KAN FØRE TIL EKSKLUSJON FRA FLYKTNINGSTATUS**

Vi viser til Justis- og beredskapsdepartementets høringsbrev og høringsnotat av 5. juli 2016 med forslag til endringer i utlendingsloven og utlendingsforskriften. Høringsfrist er 5. oktober 2016.

Høringen gjelder følgende endringsforslag:

- Innføring 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)
- Hjemmel for å ilegge tilleggs tid før permanent oppholdstillatelse kan gis til utlendinger som har begått handlinger som kan føre til eksklusjon
- Endring i utlendingsloven § 73 om at det kan treffes utvisningsvedtak selv om vedtaket ikke kan iverksettes før utsendelsesvernet er bortfalt
- Endringer i SIS-loven § 7 nr. 2 som innebærer at nytt utvisningsgrunnlag også kan medføre innmelding i Schengen informasjonssystem (SIS)

Forslagene har sitt utspring i gjennomføringspunkter til samarbeidsavtalen om utlendingsfeltet mellom Venstre, Kristelig Folkeparti, Fremskrittspartiet og Høyre. Forslagene følger videre opp tiltak 21 i regjeringens handlingsplan mot radikaliserings og voldelig ekstremisme om utvisning av utlendinger som har begått krigsforbrytelser mv.

Politidirektoratet har forelagt høringen for politidistriktene, Kripes og Politiets utlendingsenhet. Vi har mottatt innspill fra Oslo politidistrikt og Politiets utlendingsenhet (PU). Innspillene er delvis innarbeidet i Politidirektoratets høringssvar. Vi viser ellers til vedlagte uttalelser. Politidistriktene Øst, Innlandet og Agder har ingen merknader til endringsforslagene ut over at disse tiltres.

Politidirektoratet støtter de foreslåtte endringene. Nedenfor følger våre kommentarer til endringsforslagene.

### **1. Generelle kommentarer**

Grunnlag for eksklusjon er blant annet alvorlige handlinger, som forbrytelser mot freden, krigsforbrytelser, forbrytelser mot menneskeheten, alvorlig ikke-politiske handlinger mv. Bestemmelsen i utlendingsloven (utl.) § 31 første ledd bokstav a til c, som svarer til

### **Politidirektoratet**

Post: Postboks 8051 Dep., 0031 Oslo  
Besøk: Fridtjof Nansens vei 14/16

Tlf: 23 36 41 00  
Faks: 23 36 42 96  
E-post: [politidirektoratet@politiet.no](mailto:politidirektoratet@politiet.no)

Org. nr.: 982 531 950 mva  
Giro:  
[www.politi.no](http://www.politi.no)

flyktningkonvensjonen artikkel 1 F, skal ivareta tre formål: Å forhindre at flyktningstatus tilkjennes personer som anses uverdige for beskyttelse, å forhindre at slike personer unndrar seg utlevering og påfølgende straffeforfølgelse, samt å bidra til å ivareta statens behov for å nekte adgang til utlendinger som kan utgjøre en sikkerhetsrisiko.

Videre kan en utlending utelukkes fra retten til anerkjennelse som flyktning etter utl. § 28 første ledd bokstav b på grunnlag av endelig dom for en særlig alvorlig forbrytelse når utlendingen av den grunn utgjør en fare for det norske samfunnet. Utelukkelse fra retten til anerkjennelse som flyktning etter utl. § 28 første ledd bokstav b kan også besluttes dersom utlendingen forlot hjemlandet kun for å unngå straffesanksjoner for en eller flere straffbare handlinger som kunne ha blitt straffet med fengsel i Norge.

Politidirektoratet støtter de foreslåtte endringene, som innebærer en harmonisering av regelverket for asylsaker og oppholdssaker. Etter vårt syn er det viktig å understøtte reglene om eksklusjon og formålet med disse også i andre sakstyper etter utlendingsloven. Vi vil særlig fremheve statens behov for å nekte adgang til utlendinger som kan utgjøre en sikkerhetsrisiko. Det fremgår av Ot.prp. nr. 75 (2006-2007) side 288 at det er en grunnleggende del av innvandringsreguleringen og utvisningsinstituttet å kunne holde utenfor landets grenser personer som er uønsket her på grunn av kriminalitet eller visse andre forhold. Som Oslo politidistrikt påpeker er formålet med endringene viktige og svært sentrale sett i lys av dagens utfordringer og det trusselbildet vi står ovenfor.

Når det gjelder vern mot utvisning etter utl. § 73 anser vi at det er behov for ytterligere endringer enn det departementet legger opp til i foreliggende høring. Fra Politidirektoratets side er det ønskelig at bestemmelsen gir en generell hjemmel for å utvise alle utlendinger som ellers fyller objektive og subjektive vilkårene for utvisning, og har vernet mot retur etter utlendingsloven § 73 som eneste oppholdsgrunnlag i Norge. Vi viser til våre kommentarer under punkt 4.

For at de foreslåtte bestemmelsene skal virke etter sin hensikt er det avgjørende at utlendingsmyndighetene har kjennskap til at det foreligger forhold som nevnt i utl. § 31. Etter utl. § 31 første ledd kreves det ikke at utlendingen er domfelt; utelukkelse kan skje dersom det er alvorlig grunn til å anta at utlendingen har gjort seg skyldig i visse alvorlige forhold. Ved utelukkelse fra retten som flyktning etter utl. § 28 første ledd bokstav b etter utl. § 31 annet ledd må det imidlertid foreligge en endelig dom. Politidirektoratet bemerker i denne forbindelse at innhenting av vandelsopplysninger fra andre land til bruk i forvaltningssaker kan være utfordrende. Vi viser i den forbindelse til vårt brev av 14. oktober 2014 der denne problemstillingen er omtalt (deres ref. 14/4378 ELFR).

Politidirektoratet bemerker videre at det ikke er gitt at opplysninger om forhold som kan medføre eksklusjon foreligger på søknadstidspunktet. Slike opplysninger kan fremkomme etter at utlendingen har fått innvilget oppholdstillatelse (midlertidig eller permanent), eventuelt også norsk statsborgerskap. Spørsmål om tilbakekall er imidlertid ikke nærmere omtalt i høringsnotatet. Vi viser i den forbindelse til høringsinnspill fra Kripos i forbindelse med *NOU 2015: 4 Tap av norsk statsborgerskap*:

*"Ikke sjelden avdekker etterforskning innen vårt saksfelt (påtaleinstruksen § 37-3) at statsborgerskap er tuftet på uriktige eller ufullstendige opplysninger gitt til utlendingsmyndighetene. Tap av statsborgerskap i forvaltningssporet er, etter det Kripos kjenner til, likevel en lite benyttet adgang i dag. Kripos har erfaring fra saker hvor personer mistenkte for krigsforbrytelser mv. har ervervet norsk statsborgerskap før mistanken blir kjent for politiet, eller hvor mistanken har vært kjent, men etterforskning ikke har vært igangsatt. Kripos' undersøkelser i krigsforbrytersaker vil som regel pågå*

*over flere år, og det vil ikke være mulig å trekke en snarlig konklusjon i skyldspørsmålet. Ikke sjelden vil forhold i hjemlandet medføre at Kripos' etterforskning lokalt må vente til forholdene har normalisert seg, ofte år etter at forbrytelsen er begått. Samtidig vil utlendingsmyndighetene ikke uten videre kunne utsette en behandling av en statsborgersøknad i påvente av en eventuell etterforskning av straffesaken. Det vises her til Sivilombudsmannens uttalelser om dette i avgjørelser 2007/721, 2007/740 og 2007/74, hvor berostillelse av utlendingsmyndighetenes sak blant annet forutsetter en pågående etterforskning. Kripos har saker i sin portefølje hvor det ikke pågår etterforskning i den forstand Sivilombudsmannen forutsetter, men hvor slik etterforskning kan tenkes iverksatt på et senere tidspunkt. Aktuelle personer kan da allerede ha fått norsk statsborgerskap, mens andre vil kunne få det i nær fremtid".*

Oslo politidistrikt påpeker i sitt høringssvar at det er behov for nærmere regulering i rundskriv hva gjelder ansvarsområder og praksis innad hos utlendingsmyndighetene, avdekking av grunnlag mv. Generelt, men spesielt når det gjelder tilfeller hvor det ikke foreligger straffedom, vil det være viktig med detaljerte retningslinjer med hensyn til vurderingsgrunnlagene, terskler, vurderingen av hvorvidt utlendingen betraktes som en trussel og forholdsmessighetsvurderingen som skal foretas. Politidirektoratet slutter seg til dette.

Departementet ber i punkt 5.1.5 om høringsinstansenes innspill for å vurdere om det er behov for justeringer eller overgangsregler for å sikre at nye regler ikke er i strid med Grunnloven § 97 om at ingen lov må gis tilbakevirkende kraft. PU bemerker i sitt høringssvar at utgangspunktet i forvaltningsretten er at det er reglene på vedtakstidspunkt som kommer til anvendelse. PU ser utfordringene rundt inngrep i allerede etablerte rettigheter med virkninger fremover (uegentlige tilbakevirkning) men kan ikke se at innføringen av disse bestemmelsene vil komme i strid med Grunnlovens § 97. Politidirektoratet slutter seg til dette.

## **2. Nytt utvisningsgrunnlag**

En utlending som omfattes av reglene om utelukkelse (eksklusjon) i utl. § 31 har ikke rett til anerkjennelse som flyktning (beskyttelse/ asyl) etter utlendingsloven § 28 første ledd. Etter dagens regelverk er det imidlertid ikke klar hjemmel for å nekte en utlending andre typer oppholdstillatelser, for eksempel tillatelser knyttet til familieinnvandring eller arbeidsinnvandring, med grunnlag i eksklusjonsreglene. Det er heller ikke hjemmel for å gi ekskluderte utlendinger generelt innreiseforbud til Norge. Det fremgår av høringsnotatet at dette undergraver asylinstituttets eksklusjonsregler og at det for øvrig strider mot den alminnelige rettsoppfatning at personer som har begått så alvorlige handlinger at de ikke er verdig beskyttelse etter flyktningkonvensjonen skal ha samme rett til oppholdstillatelse på annet grunnlag som utlendinger for øvrig. Det pekes også på at det er risiko for at utlendinger som har begått handlinger som kvalifiserer for å bli ekskludert fra flyktningstatus kan utgjøre en fare for offentlig orden eller sikkerhet. Politidirektoratet slutter seg til dette og støtter de foreslåtte endringene i utlendingsloven §§ 66-68.

For forbrytelser nevnt i utl. § 31 første ledd bokstav a (krigsforbrytelser) og bokstav c (handling i strid med FNs formål og prinsipper) gjelder det ingen tidsmessige eller geografiske begrensninger for når handlingene må ha funnet sted for å danne grunnlag for eksklusjon. For eksklusjon på grunnlag av ikke-politiske forbrytelser etter utl. § 31 første ledd bokstav b må forbrytelsen være begått før vedkommende fikk adgang til Norge som flyktning.

Politidirektoratet oppfatter det nye utvisningsgrunnlaget slik at både forhold begått i utlandet og i Norge skal kunne danne grunnlag for utvisning dersom handlingene ville blitt omfattet av eksklusjonsgrunnene i utl. § 31 første ledd bokstav a-c, annet ledd eller tredje ledd. Det nye utvisningsgrunnlaget vil dermed dels omfatte tilfeller hvor det ikke etter gjeldende regelverk

ikke er hjemmel for å utvise og dels tilfeller som i dag faller inn under eksisterende utvisningsgrunnlag, eksempelvis utl. § 66 første ledd bokstav b, c og e.

Når det gjelder utlendinger som omfattes av EØS-avtalen, legger departementet til grunn at ekskluderbare handlinger i utgangspunktet kan omfattes av begrepet «offentlig orden», og at det er innenfor statens skjønnsmargin å vurdere dette, jf. forslag til presisering i forslag til endringer i forskriften § 19-29 tredje ledd ny bokstav c. Endringen innebærer i prinsippet ingen endring av hva som allerede er gjeldende rett, men vil bidra til å bevisstgjøre og tydeliggjøre adgangen til utvisning i disse tilfellene. Politidirektoratet støtter endringen.

Det er myndighetene som har bevisbyrden ved vurderingen av eksklusjon og det er de alminnelige krav til sannsynlighet som gjelder. Oslo politidistrikt har i uttalelse av 25. september 2016 bemerket at det bør vurderes et noe høyere beviskrav enn alminnelig sannsynlighetsovervekt. Politidirektoratet er, i likhet med PU, av den oppfatning at det alminnelige sivilrettslige krav til sannsynlighet bør gjelde, på linje med saker som i dag vurderes etter utl. § 31.

### **3. Tilleggstid for permanent oppholdstillatelse**

I de tilfeller der det foreligger forhold som nevnt i ny § 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 på inntil 7 år.

Politidirektoratet mener det er uheldig at utlendinger som har begått handlinger som kan medføre eksklusjon kan gis permanent oppholdstillatelse, som innebærer et utvidet vern mot utvisning, etter tre år. Vi støtter de foreslåtte endringene.

### **4. Endring i utlendingsloven § 73**

Det absolutte vernet mot retur etter utl. § 73 første til tredje ledd gjelder ved alle vedtak etter loven, jf. utl. § 73 fjerde ledd. Etter gjeldende rett kan vedtak om utvisning ikke treffes når vedkommende er vernet etter § 73. Unntak gjelder utvisning av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser hvor vedtak kan treffes, men ikke iverksettes før grunnlaget for utsendelsesvernet er bortfalt, jf. utl. § 126 femte ledd.

Politidirektoratet støtter den foreslåtte endringen i utl. § 73, som innebærer at det kan treffes vedtak om utvisning i medhold av de nye utvisningsbestemmelsene selv om vedtaket ikke kan iverksettes før utsendelsesvernet er bortfalt. Personer som er vernet mot retur vil kunne gis en midlertidig og begrenset oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 74.

Oslo politidistrikt stiller seg positiv til en økt bruk av utl. § 74 i slike tilfeller, sett i lys av utvisningsinstituttets formål og virkeområde. De anser at formålet med utvisning, samfunnsvern og reaksjonsmodul med bakgrunn i uønskede handlinger i større grad vil bli oppfylt. Utlendingenes rettssikkerhet med hensyn til returvernet blir ikke svekket ved tilfeller som faller inn under § 73, samtidig som det illegges en sanksjon/reaksjon knyttet til de aktuelle handlingene. Oslo politidistrikt stiller seg videre positive til begrensninger av alminnelige oppholdstillatelser av hensyn til kontroll med utlendinger som er å anse som en stor samfunnsfare. I tilfeller hvor utvisningsvedtak eller avslag ikke kan iverksettes, jfr. § 73, vil politiet kunne beslutte tvangsmidler som beslag av ID-dokumenter etter § 104 tredje ledd og pålegg om meldeplikt eller bestemt oppholdssted etter § 105 første ledd bokstav d, som sikkerhetskontrollerende tiltak.

Vi vil samtidig bemerke at de nye utvisningsbestemmelsene vil omfatte både straffbare handlinger begått i utlandet og i Norge og at det av den grunn er behov for en harmonisering med gjeldende utvisningsregler. Etter vårt syn er det uheldig at utvisningssaker knyttet til alvorlig kriminalitet i Norge må henlegges på grunn av vern etter § 73. Dette vil fortsatt være tilfelle for saker som ikke nevnt i utl. § 31 og dermed ikke omfattes av de nye utvisningsbestemmelsene. Vi viser i den forbindelse til vedlagte høringsinnspill fra PU.

For utvisning etter øvrige grunnlagene i utl. §§ 66, 67 og 68 innebærer vernet etter utl. § 73 at det er forholdene på vedtakstidspunktet som er avgjørende. Dersom en utlending er vernet etter § 73 kan ikke vedtak om utvisning fattes. I slike tilfeller vil utvisningssaken bli henlagt og det foretas ikke noen ny vurdering dersom grunnlaget for vern senere bortfaller, typisk som følge av endrede forhold i hjemlandet. De straffbare handlingene får dermed få eller ingen utlendingsrettslige konsekvenser. PU kjenner til saker hvor utlendinger med oppholdstillatelse i familiegjenforening har begått drap, voldtekter og grove narkotikaforbrytelser, har fått utvisningssaken henlagt jf. utlendingsloven § 73 siste ledd. De har altså fortsatt sin oppholdstillatelse med alle rettigheter i behold hvis utvisningssaken henlegges fordi utlendingen er blitt vernet mot retur.

Politidirektoratet bemerker at utl. § 73 synes å gi utlendinger som har begått straffbare handlinger et vern mot utvisning som i tid går ut over det reelle behovet for vern og ut over det som følger av våre folkerettslige forpliktelser. Vi viser i den forbindelse til Justis- og beredskapsdepartementets instruks GI-04/2016 – *instruks om tilbakekall av flyktningsstatus og oppholdstillatelse når beskyttelsesbehovet er bortfalt, jf. utlendingsloven § 37 første ledd bokstav e og f*:

*"For øyeblikket opplever Europa – og også Norge – en stor økning i antall asylsøkere. I 2015 mottok Norge over 31 000 asylsøkere, og det er anslått at Norge i 2016 vil motta ca. 25 000 asylsøkere, hvorav en stor andel antas å ha krav på beskyttelse og dermed oppholdstillatelse. Prognosen for 2016 er imidlertid svært usikker. Dette gir store økonomiske og ressursmessige utfordringer knyttet til både saksbehandling og mottaks- og integreringskapasitet, herunder senere bosetting og annen nødvendig oppfølging fra kommunene. Det er heller ikke grunn til å anta at ankomstene av asylsøkere til Europa, for eksempel fra Syria, vil avta i nærmeste fremtid. Høye ankomsttall gir et ekstra insentiv for å foreta en fornyet vurdering i saker hvor det antas at utlendingen ikke lenger har et reelt behov for beskyttelse.*

*Internasjonal beskyttelse er subsidiær til beskyttelse i eget hjemland. Verken FNs flyktningskonvensjon eller Norges øvrige, folkerettslige forpliktelser gir en utlending krav på internasjonal beskyttelse dersom behovet faller bort og utlendingen kan returnere til sitt hjemland og leve trygt der, uten fare for forfølgelse eller andre alvorlige overgrep. Den økte flyktningsstrømmen har medført at det er viktig å prioritere de som faktisk trenger beskyttelse. Dersom utlendinger som ikke lenger har beskyttelsesbehov returnerer til sine hjemland, vil det medføre at Norge på sikt kan gi beskyttelse til nye grupper dersom det blir behov for dette".*

Politidirektoratet er av den oppfatning at de samme hensynene også gjør seg gjeldende i relasjon til returvernet i utvisningssaker og at disse tilsier en endring av utl. § 73. Vi vil samtidig understreke at vedtak om utvisning forutsetter at vilkårene for utvisning er oppfylt. Forholdsmessighetsvurderingen, jf. utl. § 70, omfatter også vurdering av de begrensninger som følger av EMK.

På denne bakgrunn ber vi departementet om å vurdere ytterligere endring av utl. § 73, slik at bestemmelsen gir en generell hjemmel for å utvise alle utlendinger som ellers fyller objektive og subjektive vilkårene for utvisning, og har vernet mot retur etter utlendingsloven § 73 som eneste oppholdsgrunnlag i Norge.

#### **5. Endringer i SIS-loven § 7 nr. 2**

Politidirektoratet støtter den foreslåtte endringen.

#### **6. Økonomiske og administrative konsekvenser**

Forslaget vil antas å kunne medføre en økning i bruk av tillatelser etter utl. § 74. Dette vil ha økonomiske og administrative konsekvenser for politiet og utlendingsforvaltningen for øvrig, da søknadene fornyes langt hyppigere og åpner for en annen grad av kontroll enn øvrige tillatelser. Hvor mange saker dette vil gjelde, er vanskelig å anslå. Som departementet påpeker i høringsnotatet er det ikke mulig å forutse hvor mange utvisningssaker som vil følge av at utvisning kan skje på bakgrunn av en eksklusjonsvurdering også i oppholdssaker.

Med hilsen

**Jan Eirik Thomassen**  
seksjonssjef

**Maren Vaagan**  
seniorrådgiver

*Dokumentet er elektronisk godkjent uten signatur.*

Vedlegg: 3

Saksbehandler  
Maren Vaagan  
seniorrådgiver  
Telefon 472 75 513



**Politidirektoratet**  
Postboks 8051 Dep  
0031 OSLO

**NATIONAL POLICE IMMIGRATION SERVICE**  
- NORWAY

Deres referanse:

Vår referanse:  
201600751-2 008

Sted, Dato  
Oslo, 30.09.2016

## **HØRING OM ENDRINGER I UTLENDINGSLOVEN MV. - UTVISNING PÅ GRUNNLAG AV HANDLINGER SOM KAN FØRE TIL EKSKLUSJON FRA FLYKTNINGSTATUS - FRIST 26092016**

Vi viser til Politidirektoratets (POD) mail av 06.07.2016, vedlagt Justis- og beredskapsdepartementets høringsbrev og høringsnotat av 5. juli 2016 om endringer i utlendingsloven mv. - utvisning på grunnlag av handlinger som kan føre til eksklusjon fra flyktningstatus. POD ber om innspill til hørings svar til departementet, med frist 25.09.2016. Politiets utlendingsenhet (PU) fikk utsatt frist til 29.09.2016

Nedenfor følger Politiets Utlendingsenhets (PU) innspill.

### **1 Generelle kommentarer – rettslige utgangspunkter**

#### 1.1. Innledning

Departementet foreslår 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).

Det foreslås også en hjemmel for å ilegge tilleggstid før permanent oppholdstillatelse kan gis til utlendinger som har begått handlinger som kan føre til eksklusjon fra flyktningstatus.

Videre foreslås det en endring i lovens § 73 (om absolutt vern mot utsendelse), slik at det kan treffes vedtak om utvisning i disse tilfellene selv om vedtaket ikke kan iverksettes før grunnlaget for utsendelsesvernet er bortfalt.

For øvrig foreslås det endringer i SIS-loven § 7 nr. 2, slik at nytt utvisningsgrunnlag også kan medføre innmelding i Schengen Informasjonssystem (SIS).

PUs vurdering er at de foreslåtte endringene bidrar til en korrigerende av enkelte uheldige rettsvirkninger som ble en følge av innføringen av et utvidet flyktningbegrep i norsk rett. Ved innføringen av utvidet flyktningbegrep i utlendingsloven av 2008, ble det også gitt et utvidet

### **Politiets utlendingsenhet**

Politiets utlendingsenhet  
Post: Postboks 8102 Dep, 0032 Oslo  
Besøk: Økernveien 11-13

Tlf: 22 34 24 00  
Faks: 22 35 37 00  
E-post:  
politiets.utlendingsenhet@politiet.no

Org. nr.: 986 210 504 mva  
Giro:  
www.politi.no

vern mot utvisning, blant annet fordi et absolutt returvern (reell fare for å bli utsatt for dødsstraff, eller annen umenneskelig eller nedverdig behandling eller straff ved tilbakevending til hjemlandet), også ga rett til oppholdstillatelse med flyktningstatus (asylstatus). Personer hvor det ble ansett som urimelig å henvise til internflukt, ble også omfattet av utvidet flyktningbegrep og ble gitt flyktningstatus.

Departementets forslag til endringer gjør dagens lov noe mer i samsvar med bestemmelser og praksis knyttet til eksklusjon, utvisning og prinsippet om non refoulement (absolutt returvern) slik dette var regulert i utlendingsloven av 1988. Forslagene er imidlertid ikke tilstrekkelig til fullt ut å korrigere virkninger av at kriminelle fikk et utvisningsvern som ikke gjaldt i tidligere rett.

### 1.2. Absolutt returvern - Utvisningsvernet i dagens lov og loven av 1988

Det utvidede flyktningbegrepet er regulert i utlendingsloven § 28 første ledd bokstav b. Videre fremgår det av utlendingsloven § 73 annet ledd annet punktum at det absolutte returvernet omfatter også utlendinger som er utelukket fra beskyttelse (eksklusjon), jf. utlendingsloven § 31, og utlendinger som anses som fare for rikets sikkerhet eller har fått endelig dom for særlig alvorlig forbrytelse og av den grunn utgjør en fare for det norske samfunn, se utlendingsloven § 73 annet ledd annet punktum.

Ved at utlendingslovens bestemmelse om non refoulement kommer til anvendelse ved alle former for vedtak etter loven, jf. utlendingsloven § 73 fjerde ledd, fikk det utvidede flyktningbegrepet som konsekvens en betydelig endring i utvisningsadgangen. Det ble gitt en absolutt skranke mot å fatte vedtak om utvisning for personer som faller inn under det absolutte returvernet, og som nå ga asylstatus, jf. loven § 28 første ledd bokstav b og § 28 femte ledd (internflukt). Etter tidligere lovs praksis kunne det fattes vedtak om utvisning hvis utvisningsvilkårene (objektive og subjektive) var oppfylt, selv om utlendingen var vernet mot retur. Hvis utlendingen var vernet mot retur, kunne utvisningsvedtaket ikke iverksettes, jf. tidligere lov § 15. Hvis returvernet bortfalt, kunne utvisningsvedtaket iverksettes ved at utlendingen ble ført ut av landet. Virkningen av at det ble fattet vedtak om utvisning, var at utlendingen ikke kunne innvilges oppholdstillatelse på annet grunnlag, jf. tidligere lov § 8 første ledd nr 3. Oppholdet i Norge ble dermed såkalt "tålt opphold". Tidligere praksis kan delvis sammenlignes med det som høringsnotatet i punkt 4.3 beskriver som dansk rett.

At det utvidede flyktningbegrepet førte til et mer omfattende utvisningsvern av personer som tidligere kunne utvises, ble ikke vurdert og utredet i forarbeidene til dagens lov. I forarbeidene til dagens lov er det utvidede flyktningbegrepet drøftet i Ot.prp. nr. 75 (2006-2007) side 70 - 74. Problemstillingen vedrørende å gi flyktningstatus til utvidet gruppe ble ikke drøftet av lovutvalget, NOU 2004:20. Utvalget drøftet EUs statusdirektiv, men synes ikke å legge opp til at en rett til oppholdstillatelse i EMK art 3 tilfellene, også skal gi asylstatus. Departementet så imidlertid ingen tungtveiende grunner for å ha ulike statuskategorier, se uttalelse i Ot.prp. nr. 75 (2006-2007) side 73 øverst i venstre spalte, men drøfter ikke nærmere mulige konsekvenser av at en større gruppe får et utvidet utvisningsvern, se kapittel 15.6 om departementets vurderinger av utvisningsbestemmelsene. På side 73 i Ot.prp. nr 75 viser departementet til at i 2005 og 2006 var det henholdsvis 861 og 600 personer som fikk oppholdstillatelse av beskyttelsesgrunner uten å bli anerkjent som flyktning. Med større ankomster, og med dagens innvandringsbilde, antas at situasjonen i dag er at en betydelig andel av de som innvilges flyktningstatus i Norge, får dette i medhold av loven § 28 første ledd b, samt § 28 femte ledd (internflukt anses urimelig).



## 2 Vurderinger av endringsforslagene

PUs vurdering er at samfunnssikkerhet, hensynet til kriminalitetsbekjempelse og hensynet til at Norge ikke skal bli ansett som "safe haven" for krigsforbrytere og tunge kriminelle, er hensyn som må veie tungt ved utformingen av utlendingsregelverket. På denne bakgrunn er PU positiv til de foreslåtte endringene som gjør noen inngrep i utvisningsvernet. PU er enig i forslagene til nytt utvisningsgrunnlag. PU stiller imidlertid spørsmål om endringene vil ha noen særlig effekt, da det er en flere alvorlige straffbare forhold som ikke gir grunnlag for eksklusjon.

Med tanke på det store antall asylsøkere som ankom Norge i 2015, de store ankomstene som øvrige land i Europa fortsatt har (som med stor sannsynlighet vil være situasjonen fremover) medfører at det vil være et betydelig høyere antall som omfattes av det utvidede flyktningbegrepet, enn det departementet forholdt seg til i 2006. Dette innebærer som nevnt at også et betydelig større antall er gitt et utvisningsvern i utlendingsloven § 73.

Dette utvisningsvernet kommer også til anvendelse på utlendinger som etter tidligere rett *ikke* er gitt asylstatus jf. utlendingsloven § 28. Utlendinger som har fått innvilget opphold på grunnlag av sterke menneskelige hensyn, i familiegjenforening eller som faglært er også vernet mot utvisning jf. utlendingsloven § 73 siste ledd, når det er omfattet av det absolutte returvernet. Eksempel på hvor uheldig dette slår ut er at dersom de begår straffbare handlinger i Norge, som gir grunnlag for eksklusjon jf. utlendingsloven § 31 fjerde ledd, blir utlendingen ikke ekskludert. Som det fremgår av høringsnotatet forutsetter eksklusjon (utelukkelse) inkludering. PU kjenner til saker hvor utlendinger med oppholdstillatelse i familiegjenforening har begått drap, voldtekter og grove narkotikaforbrytelser, har fått utvisningssaken henlagt jf. utlendingsloven § 73 siste ledd. De har altså fortsatt sin oppholdstillatelse med alle rettigheter i behold hvis utvisningssaken henlegges fordi utlendingen er blitt vernet mot retur. Til sammenligning vil en person som er *innvilget* asylstatus kunne ekskluderes etter loven § 31 fjerde ledd, og deretter gis midlertidig og begrenset tillatelse etter utlendingsloven § 74.

Denne urimelige og uheldige forskjellsbehandlingen virker det som forslaget til nytt utvisningsgrunnlaget vil fjerne. PU deler departementets vurderinger som fremkommer i pkt. 5.1.1, 5.1.2, 5.1.3 og 5.1.5 og støtter forslaget til lovendring.

PU støtter øvrige endringer i forlengelse av forslaget, endringer i regler om iverksettelse i utlendingsloven § 90, og forslaget om tilleggstid i loven § 62. Vi deler også vurderingene rundt endringer i utlendingsloven § 73 siste ledd som fremkommer i høringsnotatet i punkt 5.1.4

PU anbefaler likevel en mer helhetlig vurdering rundt virkninger av det utvidede flyktningbegrepet, hvor det sees nærmere på virkningene av det sterke utvisningsvernet som nye grupper er omfattet av, jf. utlendingsloven § 73 siste ledd. PU er kjent med at internfluktalternativet i loven § 28 femte ledd er endret, slik at det ikke lenger er tilstrekkelig for å få asylstatus at det anses som "urimelig" å henvise søker til å søke beskyttelse i andre deler av hjemlandet enn det området søkeren har flyktet fra. Effekten av dette tiltaket når det gjelder utvisningsvernet er for tidlig å vurdere, men det antas at det er asylstatus etter loven § 28 første ledd bokstav b, som er den største gruppen som ble omfattet av utvisningsvernet.

Et alternativt som kan motvirke de mest uheldige konsekvenser av det utvidede flyktningbegrepet når det gjelder utvisningsvernet, vil være å endre utlendingsloven § 73 slik at den gir en generell hjemmel for å utvise alle utlendinger som ellers fyller objektive og subjektive vilkårene for utvisning, og har vernet mot retur etter utlendingsloven § 73 som eneste oppholdsgrunnlag i Norge. Personer som er vernet mot retur vil kunne gis en midlertidig og begrenset oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 74. Dette vil innebære at utvisning også vurderes for alvorlige forbrytelser som ikke gir grunnlag for eksklusjon, men PU viser til at hensynet til samfunnssikkerhet og kriminalitetsbekjempelse også gjør seg gjeldene for andre alvorlige forbrytelser. Alvorlig straffbare handlinger som anes for trussel mot offentlig orden kan være grove og/eller gjentatte narkotikalovbrudd, vold, seksuallovbrudd, ran og gjentatte straffbare handlinger. Slike handlinger får liten eller ingen utlendingsrettslige konsekvenser hvis utlendingen omfattes av det absolutte returvernet. Det fremgår av Ot.prp. nr. 75 (2006-2007) side 288 at det er en grunnleggende del av innvandringsreguleringen, og en begrunnelse for utvisningsinstituttet, å holde utenfor landets grenser personer som er uønsket her på grunn av kriminalitet. Utvisning anses for å ha en kriminalitetsbekjempende effekt.

En endring i utlendingsloven § 73 som gir grunnlag for å fatte vedtak om utvisning, selv om forholdet ikke gir grunnlag for eksklusjon, må følge de alminnelige objektive vilkårene for utvisning, dvs. utlendingen må være straffet, dommen må være rettskraftig, og begrensninger i strafferammene som følge av oppholdsgrunnlagene vil gjelde.

Forholdsmessighetsvurderingen, jf. utlendingsloven § 70, omfatter også vurdering av begrensninger som følger av EMK. Vi viser til vurderinger rundt dette i notatet pkt. 5.1.5.

I tilfeller hvor utvisningssaken må henlegges bør andre utlendingsrettslige reaksjoner vurderes, da også dette kan antas å ha både en individualpreventiv og allmennpreventiv effekt. PU deler vurderingene i høringsnotatet pkt. 5.1.4 rundt dette, og støtter forslagene til endring i utlendingsloven § 62 om tilleggstid.

### **3      Kommentarer til høringsnotatet punkt 5.1.6 om forholdet til Grunnloven § 97**

PU mener at utgangspunktet i forvaltningsretten er at det er reglene på vedtakstidspunkt som kommer til anvendelse. Vi ser utfordringene rundt inngrep i allerede etablerte rettigheter med virkninger fremover (uegentlige tilbakevirkning) men kan ikke se at innføringen av disse bestemmelsene vil komme i strid med Grunnlovens § 97. Utvisning i disse sakene vil bli et inngrep i etablert rett som en oppholdstillatelse er, men vil komme som en følge av personens egne handlinger. Det fremstår som en underlig konstruksjon dersom det påberopes retten til ikke å bli utvist for kriminelle handlinger, fordi vedkommende ikke ville blitt utvist etter tidligere regelverk. Desto mer vil dette kunne fremstå som støtende, fordi departementets forslag til nytt utvisningsgrunnlag, vil gjelde for de mest alvorlige forbrytelser.

### **4      Kommentarer vedrørende beviskrav**

PU deler departementets vurderinger i punkt 3.2. Det må være sivilrettens krav som kommer til anvendelse, men bevisbyrden påhviler myndighetene i disse sakene.

### **5      Økonomiske og administrative konsekvenser**

PU har ingen andre vurderinger enn det som fremkommer i punkt 6. Vi antar at det det ikke vil dreie seg om mange saker. Hvis departementet vurderer å endre utlendingsloven § 73 fjerde ledd ytterligere, ved å gi adgang til å fatte vedtak om utvisning i alle saker, må økonomiske og administrative konsekvenser om dette utredes nærmere, herunder virkninger av eventuelt flere begrensede tillatelser etter utlendingsloven § 74

Vennlig hilsen

Jan Olav Frantsovold  
*politiinspektør*

Anne Karin Storhaug  
*politiadvokat*

Saksbehandler: Anne Karin Storhaug, *politiadvokat*, tlf 97 66 46 92



**Politidirektoratet**  
Postboks 8051 Dep.  
0031 Oslo

**OSLO POLICE DISTRICT**

Deres referanse:  
201602666

Vår referanse:  
201605801

Sted, Dato  
Oslo, 25.09.2016

## **HØRING OM ENDRINGER I UTLENDINGSLOVEN MV. - UTVISNING PÅ GRUNNLAG AV HANDLINGER SOM KAN FØRE TIL EKSKLUSJON FRA FLYKTNINGSTATUS**

Det vises til brev fra Politidirektoratet av 06.07.2016, med Justis- og Beredskapsdepartementets høringsbrev og notat av 05.07.2016 om endringer i utlendingsloven mv. – utvisning som følge av grunnlag som kan føre til eksklusjon fra flyktningstatus. Frist for innspill til Politidirektoratet er satt til 26. september 2016.

### **Innledning**

Oslo politidistrikt (OPD) er positive til at det innføres nye bestemmelser som gir adgang til å utvise og å nekte utlendinger oppholdstillatelse på annet grunnlag etter utlendingsloven dersom de utelukket fra retten til flyktningstatus. Vi er enig i at det er uheldig at personer som har begått så alvorlige handlinger at de kan ekskluderes fra flyktningstatus, etter dagens regelverk kan få oppholdstillatelse på annet grunnlag.

Formålet med endringene er videre viktige og svært sentrale sett i lys av dagens utfordringer og det skjerpede trusselbildet vi står ovenfor.

Endringene harmonerer dessuten godt med det allerede eksisterende regelverket og dets formål.

Våre kommentarer til forslagene følger nedenfor sortert under overskrifter etter tema.

### **Utlendingsloven § 74**

Forslaget vil medføre en større bruk av oppholdstillatelser etter utlendingsloven § 74 i de tilfellene hvor retur er utelukket grunnet utlendingsloven § 73. OPD er i utgangspunktet positive til en større bruk av § 74 i aktuelle tilfeller, sett i lys av oppholds- og utvisningsinstituttets formål og virkeområde. Formålet med utvisning, samfunnsvern og reaksjonsmodul med bakgrunn i uønskede handlinger, vil bli oppfylt i større grad. Utlendingenes rettssikkerhet med hensyn til returvernet blir ikke svekket ved tilfeller som faller innunder § 73, men en sanksjon/reaksjon knyttet til handlingene som er begått blir likevel ilagt. Således kan forslaget ha en mulig preventiv effekt.

### **Oslo politidistrikt**

242 Utlendingsavsnittet  
Post: Postboks 8101 Dep, 0032 OSLO  
Schweigaardsgate 15b

Tlf: 22 34 21 00  
Faks: 22 34 21 97

Org. nr.: 961398142  
Giro: 7694.05.08319  
www.politi.no

Videre er vi positive til begrensninger av alminnelige oppholdstillatelser av hensyn til kontroll med utlendinger som er å anse som en stor samfunnsfare. I tilfeller hvor utvisningsvedtak eller avslag ikke kan iverksettes, jfr. § 73, vil politiet kunne beslutte tvangsmidler som beslag av ID-dokumenter etter § 104 tredje ledd og pålegg om meldeplikt eller bestemt oppholdssted etter § 105 første ledd bokstav d, som sikkerhetskontrollerende tiltak.

Vi ønsker imidlertid å kommentere at bruken av utlendingsloven § 74, og hvordan den individuelt skal begrenses, må vurderes konkret ovenfor hver enkelt utlending. Det vises til at utlendinger som går lenge med en begrenset § 74-tillatelse kan bli frustrerte og potensielt representere en sikkerhetsrisiko. Det er viktig at også slike aspekter vurderes ved en eventuell regelendring, sett opp mot at formålet med endringene blant annet er samfunnsvern.

### **Eksklusjon og vedtak om utvisning uten straffedom**

I disse tilfellene vil det måtte oppstilles særlige krav til vurderingen hos utlendingsmyndighetene, og det vil være et spesielt behov for tydelige retningslinjer, jf. også kommentarene nedenfor til forslagene. Det vises videre til vilkårene i § 31 om at det må være "alvorlig grunn til å anta at utlendingen har gjort seg skyldig", som henviser til vurderingen som her må foretas. Det er positivt at utlendingene vil ha rett til fritt rettsråd uten behovsprøving av hensyn til kontradiksjon som i disse tilfellene vil være særlig viktig, og av hensyn til sakens opplysning. Videre bør det vurderes et noe høyere beviskrav enn alminnelig sannsynlighetsovervekt i disse tilfellene, sett hen til de inngripende vedtak som vil kunne fattes på bakgrunn av handlingene.

### **Dom for særlig alvorlig forbrytelse, utlendingsloven § 31 annet ledd**

Da det er tale om særlig inngripende vedtak fra utlendingsmyndighetens side, bør det oppstilles nærmere retningslinjer for hva som går innunder "særlig alvorlig forbrytelse" og "utgjør en fare" i utvisningsvurderingen, av hensyn til forutberegnelighet. Dette gjelder både for utlendingene, men også for rettsanvendelser og for å sikre at like tilfeller behandles likt i tråd med likebehandlingsprinsippet.

### **Forlot hjemlandet kun for å unngå straffereaksjoner**

Norske myndigheter vil være avhengig av at vi får kjennskap til disse forholdene for å kunne ilegge utlendingsrettslige sanksjoner. I den forbindelse er det essensielt at det er etablert et internasjonalt regelverk og spor som muliggjør en smidig innhenting av opplysninger om straffbare forhold fra utlandet til bruk i forvaltningsaker.

### **Utlendinger omfattet av EØS-avtalen:**

OPD tilslutter departementets forslag. Det er svært viktig at regelendringene også får anvendelse når det gjelder utlendinger som er omfattet av EØS-regelverket. De samme hensyn gjør seg gjeldende for denne gruppen.

EØS-regelverket legger opp til færre kontroll- og sanksjonspunkter enn tredjelandsregelverket, og er derfor attraktivt for utlendinger som av ulike årsaker har intensjoner om å bli underlagt et minimum av kontroll. OPD har sett flere eksempler på utnyttelse og misbruk av dette regelverket, ikke minst når det gjelder tredjelandsborgere i familierelasjon med EØS-borger. Dette regelverket må derfor hjemle kontroller og sanksjoner i den grad grunnlagene for eksklusjon må bli fanget opp også for denne gruppen, slik at regelendringene får den tilsiktede effekt.

### **Tilleggstid permanent oppholdstillatelse:**

Dersom en utlending som har begått handlinger som ville ha vært omfattet av utelukkelsesgrunnene i § 31 får en permanent tillatelse, er vi enige i at det bør legges en tilleggstid. Dette vil innebære økt kontroll, samt at det utvidede vernet mot utvisning blir tilsvarende forsinket. Vi mener forslaget er positivt med tanke på samfunnskontroll og kriminalitetsbekjempelse, men bemerker at bestemmelsens anvendelse må reguleres nærmere i rundskriv. Vi tenker da særskilt på hvordan politiet i praksis skal vurdere bestemmelsen og hvordan grunnlaget for eksklusjon skal vurderes.

### **Endringer i SIS-loven**

OPD tilslutter departements forslag. Ved iverksettelse av utvisningsvedtak for tredjelandsborgere vil dette være et naturlig utgangspunkt sett hen til SIS-registreringens formål. Dersom utlendingen innvilges en § 74-tillatelse vil en SIS-innmelding harmonere med bestemmelsens tredje punktum om at tillatelsen ikke gir rett til å besøke andre Schengenland, samt være positivt av kontroll- og sikkerhetshensyn.

### **Økonomiske og administrative konsekvenser**

Forslaget vil antas å kunne medføre en økning i bruk av § 74-tillatelser. Dette vil medføre merarbeid for både politiet og UDI, og eventuelt UNE ved klagesaker, da søknadene fornyes langt hyppigere og åpner for en annen grad av kontroll enn øvrige tillatelser. For politiets del vil dette innebære flere oppmøter, kontrolltiltak og behandling av fornyelser, noe det i så fall må innvilges ressurser til. Hvor mange saker dette vil gjelde, vil imidlertid være vanskelig å anslå.

### **Til forslagene**

Når det gjelder det nye grunnlaget for utvisning i utl. §§ 66-68 som foreslås, gjør vi oppmerksom på at dette vil måtte bli regulert i rundskriv, både hva gjelder ansvarsområder og praksis innad hos utlendingsmyndighetene, avdekking av grunnlag mv. Generelt, men spesielt når det gjelder tilfeller hvor det ikke foreligger straffedom, vil det være viktig med detaljerte retningslinjer med hensyn til vurderingsgrunnlagene, terskler, vurderingen av hvorvidt utlendingen betraktes som en trussel og forholdsmessighetsvurderingen som skal foretas.

Med hilsen



**Audun Kristiansen**  
Seksjonssjef

Saksbehandler:  
Henrikke E. Vestgren  
Fung. gruppeleder  
Telefon: 22342201



## POLITIET

Politidirektoratet  
Postboks 8051 Dep  
0031 OSLO

*pr. post og e-post*

*Deres referanse*

*Vår referanse*

*Dato*

201500913

4.06.2015

### HØRING – NOU 2014:4 TAP AV NORSK STATSBOGERSKAP

#### 1. Innledning

Det vises til Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementets (BLD) høringsbrev av 23. mars 2015 hvor utredning inntatt i NOU 2015:4 sendes på høring. Politidirektoratet har ved e-post av 15. april 2015 bedt om at eventuelle uttalelser sendes direktoratet.

Høringsnotatet favner forslag til ny straffereaksjon på rettsområder hvor Kripos har et eksklusivt nasjonalt etterforskningsansvar (straffeloven 2005, kapitel 16 om folkemord, forbrytelser mot menneskeheten og krigsforbrytelser) og på områder hvor Kripos kan bli tillagt et etterforskningsansvar (åpen etterforskning av terrorhandlinger etter straffeloven 2005 § 131).

Utredningen foreslår at det etter gitte kriterier innføres en mulighet til å fradømme norske statsborgere sitt norske statsborgerskap for de tilfeller at de finnes skyldige i handlinger som sterkt er til skade for statens vitale interesser.

Kripos støtter intensjonene i forslaget. Vi har enkelte betraktninger i tilknytning til deler av lovforslaget. Disse er i hovedsak basert på våre erfaringer med sakstyper som forslaget vil ramme.

#### 2. Anvendelsesområdet

Forslaget knytter tap av statsborgerskap til handlinger som er sterkt til skade for statens vitale interesser, og avgrensner derved forslaget mot tjenestegjøring i en fremmed militær styrke. Basert på dagens regelverk synes en slik avgrensning fornuftig. Vi vil likevel ikke utelukke at det på sikt kan være relevant å knytte slikt rettighetstap også til tjenestegjøring i en fremmed militær styrke. Tap av statsborgerskap bør i så fall vurderes mot de eventuelle bestemmelser som konkret skal kriminalisere slik adferd. Vi viser i den forbindelse til det pågående arbeidet med å utrede kriminalisering av såkalte fremmedkrigere, jf. Justisdepartementets høringsbrev av 4. juli 2014.

En rekke høringsinstanser, herunder Kripos, har påpekt flere utfordringer knyttet til dette lovforslaget. Disse kan også være relevante i forhold til spørsmålet om tap av

Kripos

*Den nasjonale enhet for bekjempelse av organisert og annen alvorlig kriminalitet*

Brynsalléen 6, Postboks 8163 Dep, 0034 OSLO

Tlf: 23 20 80 00 Faks: 23 20 88 80

E-post: [kripos@politiet.no](mailto:kripos@politiet.no)

Org.nr.: 974 760 827

statsborgerskap som straff for slike forbrytelser. Det vises til vårt hørings svar til Politidirektoratet av 17. oktober 2014 (vedlagt).

Vi ser også gode grunner for den materielle avgrensingen som utredningen tar utgangspunkt i. De valgte forbrytelseskategorier retter seg mot samfunnet som sådan, både nasjonalt og internasjonalt, og er handlinger som er egnet til å skape frykt og uro hos større deler av befolkningen samt skape ustabilitet nasjonalt og internasjonalt. Flere av de aktuelle kategoriene har allerede en «forhøyet» strafferamme på fengsel i inntil 30 år. I forhold til å ramme terror og terrorrelaterte handlinger stiller vi imidlertid spørsmål om den avgrensning som er foreslått, ved å henvise kun til straffeloven 2005 § 131, er for snever. Slik vi forstår utredningens mandat fremstår forebygging og bekjempelse av terror og radikaliserings som et helt sentralt nedslagsfelt for eventuelle regler om tap av statsborgerskap. Utredningens forslag vil, slik vi forstår det, utelukke tap av statsborgerskap som straff for flere typer terrorrelaterte handlinger, herunder terrorfinansiering. Vi er usikre på om forslaget da treffer formålet i tilstrekkelig grad. Vi antar at disse sidene av forslaget vil bli nærmere vurdert og kommentert av for eksempel PST.

Selv om «samfunnsuroen» nok blir størst ved handlinger begått på norsk territorium, bør slikt rettighetstap etter vår vurdering også knytte seg til tilsvarende handlinger begått i utlandet, men som er underlagt norsk jurisdiksjon, jf. straffeloven § 2005, kap. 1, jf. § 5. Dette innebærer at også handlinger som ikke bare rammer norske, men i hovedsak internasjonale interesser, vil være omfattet. Utredningen og lovforslaget slik det lyder, vil omfatte også disse situasjonene uten at vi kan se at denne følgen av forslaget er omtalt i særlig grad. Dette bør etter vår vurdering kommenteres nærmere i lovforarbeidene.

### 3. Formål og effekt

Kripos ser at det for enkelte av de forbrytelseskategorier forslaget rammer kan stilles spørsmål ved "effekten" i strafferettslig forstand. Det er i dag lett å tenke seg at enkelte av de foreslåtte handlinger utøves av radikalisererte personer som opptrer ut i fra en religiøs eller annen form for ideologisk overbevisning, og hvor handlingen i seg selv er selve målet. I slike situasjoner har en straffetrussel som sådan sannsynligvis svært liten effekt i et forebyggende perspektiv. Samtidig fremhever utredningen sentrale argumenter for slike regler om rettighetstap, jf. utredningens punkt 9.3 (side 70, venstre spalte);

*«De sentrale argumentene for å innføre regler om tap av statsborgerskap er knyttet til reglenes signaleffekt i samfunnet, samfunnets behov for å beskytte mot enkeltpersoner gjennom fysisk utestengelse fra landet og behovet for gjengjeldelse mot rystende og illojale handlinger mot landet.»*

Dette er argumenter med en egenverdi ut over spørsmålet om reglenes forebyggende effekt.

Det er i utredningen beskrevet relevante praktiske problemer som kan oppstå ved tilbakekall av statsborgerskap, herunder som følge av at enkelte personer ikke vil kunne returneres til sitt opprinnelige statsborgerland. Den eventuelle bruk av tilbakekall av statsborgerskap som et reaksjonsmiddel, vil i praksis gjelde et svært begrenset antall saker. I så måte antar vi at slike praktiske følger ikke vil påføre samfunnet større



utfordringer enn de man allerede i dag erfarer med utviste og uønskede på norsk jord som av ulike grunner ikke kan returneres til sitt opprinnelige statsborgerland.

#### **4. Tilbakevirkningsforbud og tidsbegrensinger**

Gr. l. § 97 vil, i likhet med internasjonal menneskerettslovgivning, forby tap av statsborgerskap som straff for handlinger begått før en eventuell lovendring.

Forvaltningsmessig åpner statsborgerlovgivningen allerede i dag for tap av statsborgerskap som er gitt med grunnlag i uriktige eller ufullstendige opplysninger mv., jf. statsborgerloven § 26 og forvaltningsloven § 35. Ikke sjelden avdekker etterforskning innen vårt saksfelt (påtaleinstruksen § 37-3) at statsborgerskap er tuftet på uriktige eller ufullstendige opplysninger gitt til utlendingsmyndighetene. Tap av statsborgerskap i forvaltningssporet er, etter det Kripos kjenner til, likevel en lite benyttet adgang i dag.

Kripos har erfaring fra saker hvor personer mistenkte for krigsforbrytelser mv. har ervervet norsk statsborgerskap før mistanken blir kjent for politiet, eller hvor mistanken har vært kjent, men etterforskning ikke har vært igangsatt. Kripos' undersøkelser i krigsforbrytersaker vil som regel pågå over flere år, og det vil ikke være mulig å trekke en snarlig konklusjon i skyldspørsmålet. Ikke sjelden vil forhold i hjemlandet medføre at Kripos' etterforskning lokalt må vente til forholdene har normalisert seg, ofte år etter at forbrytelsen er begått. Samtidig vil utlendingsmyndighetene ikke uten videre kunne utsette en behandling av en statsborgersøknad i påvente av en eventuell etterforskning av straffesaken. Det vises her til Sivilombudsmannens uttalelser om dette i avgjørelser 2007/721, 2007/740 og 2007/74, hvor berostillelse av utlendingsmyndighetenes sak blant annet forutsetter en pågående etterforskning. Kripos har saker i sin portefølje hvor det ikke pågår etterforskning i den forstand Sivilombudsmannen forutsetter, men hvor slik etterforskning kan tenkes iverksatt på et senere tidspunkt. Aktuelle personer kan da allerede ha fått norsk statsborgerskap, mens andre vil kunne få det i nær fremtid.

Det finnes med andre ord eksempler på at en mistanke bringes for dagen mange år etter at norsk statsborgerskap er ervervet, og hvor det viser seg at statsborgerskapet ikke ville vært gitt dersom opplysningene var kjent. Forvaltningsmessig vil statsborgerskapet da kunne tilbakekalles. Det vil imidlertid ikke være adgang til å fradømme statsborgerskapet på et slikt grunnlag, heller ikke etter den foreslåtte lovgivning. I den grad denne rettsstillingen opprettholdes, er det sentralt at man aktivt følger opp at spørsmålet om tilbakekall blir vurdert i forvaltningssporet.


Hva gjelder spørsmålet om å tidsbegrense muligheten til å frata statsborgerskapet, er det som redegjort for, vår erfaring at etterforskning og irettføring av aktuelle handlinger kan være en langvarig prosess som vil kunne gå over mange år. Som nevnt kan det også gå mange år før mistanken blir kjent, eller saken for øvrig ligger slik an at den kan prioriteres. De aktuelle sakstyper står samtidig i en særstilling hva gjelder samfunnsskadelig karakter. Om statsborgerskapet skal tapes tilligger rettens skjønn. Her vil hensyn til hvordan statsborgerskapet ble ervervet og dets lengde være relevante momenter. Samlet sett tilsier dette etter vår vurdering at den løsning utredningen foreslår, ved ikke å foreslå regler om tidsbegrensning, har de beste grunner for seg.

### 5. Økonomiske og administrative konsekvenser

Som det fremheves i utredningen vil det rimeligvis være snakk om svært få saker hvor tap av statsborgerskap blir aktuelt. Kripos har hatt ansvaret for etterforskningen av krigsforbrytersaker siden 2005, og har til nå ført fellende bevis overfor domstolene i to saker. En er ikke kjent med antall saker ført for retten av PST eller politiet for øvrig, men omfanget er uansett ikke stort.

Brorparten av utgiftene i slike saker vil allerede ha medgått til å etterforske de straffbare forholdene som ligger til grunn for statsborgertapet. En eventuell tilleggsetterforskning med tanke på tap av statsborgertap vil være svært begrenset. Det antas derfor at lovendringen i liten grad vil påføre aktørene økonomiske og administrative utgifter i særlig grad.

Med hilsen

  
for Vigleik Antun  
ass. sjef Kripos

Saksbehandler:  
Per Zimmer/padv, Tlf.: 23 20 86 40

Kopi til:  
Det nasjonale statsadvokatembetet

Vedlegg:  
Høringssvar til Politidirektoratet av 17.10.2014