



Kommunal- og forvaltningskomiteen
Stortinget
Postboks 1700 Sentrum
0026 Oslo

Deres referanse:
Vår referanse: 2018/168-2
Dato: 18/04/2018

Prop. 68 L (2017-2018) Endringer i utlendingsloven mv. (utvisning på grunnlag av eksklusjon fra flyktningsstatus mv.)

1. Innledning

Vi viser til henvendelse 09.04 fra leder i Stortingets kommunal- og forvaltningskomité med forespørsel om en vurdering av Prop. 68 L (2017-2018) Endringer i utlendingsloven mv. (utvisning på grunnlag av eksklusjon fra flyktningsstatus mv.), forut for Stortingets behandling.

Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter («NIM») har som hovedoppgave å fremme og beskytte menneskerettighetene i tråd med Grunnloven, menneskerettsloven og den øvrige lovgivning, internasjonale traktater og folkeretten for øvrig, jf. lov om Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter § 1 annet ledd. NIM skal blant annet gi råd til regjeringen og andre offentlige organer om gjennomføringen av menneskerettighetene, jf. loven § 3 første ledd bokstav b og fremme opplæring, utdanning og forskning på menneskerettighetene, jf. loven § 3 bokstav d.

NIM har vurdert den delen av lovforslaget som omhandler utvisning på grunnlag av eksklusjon fra flyktningsstatus, omtalt i proposisjonens kapittel 2. I tråd med NIMs mandat har vi vurdert de menneskerettslige konsekvensene av lovforslaget. Det er derimot ikke en del av NIMs mandat å vurdere hensiktsmessigheten av lovforslaget, og vi tar derfor ikke stilling til om forslagene bør vedtas eller ikke.

2. Kort om forslaget

Forslagene innebærer at det etableres et nytt grunnlag for utvisning av både utlendinger uten oppholdstillatelse, med midlertidig oppholdstillatelse og med permanent oppholdstillatelse. Det nye utvisningsgrunnlaget omfatter forhold som kan danne grunnlag for eksklusjon fra flyktningsstatus, jf. utlendingsloven § 31 første ledd bokstav a til c, annet eller tredje ledd. Det skal foretas en forholdsmessighetsvurdering etter § 70 også ved spørsmål om utvisning etter det nye utvisningsgrunnlaget.

En konsekvens av forslaget er at personer som er eller ville blitt utvist etter det nye grunnlaget også kan nektes andre typer oppholdstillatelser, jf. utlendingsloven § 59. Videre foreslås det endringer i § 73, slik at det kan treffes vedtak om utvisning av disse utlendingene selv om de er vernet mot retur, men slik at vedtaket ikke iverksettes før utsendelsesvernet er bortfalt. Det foreslås endringer i § 90 for å kunne sette en kortere frist for utreise enn syv dager, og endringer i SIS-loven slik at de utviste kan registreres i SIS. Det er foreslått at loven trer i kraft fra når Kongen bestemmer, og at departementet kan gi nærmere overgangsbestemmelser.

3. NIMs vurdering

NIMs vurdering er at forslagene ikke er i strid med Norges menneskerettslige forpliktelser etter Grunnloven eller internasjonale menneskerettighetskonvensjoner. I det følgende vil vi kort gjennomgå de sentrale menneskerettslige problemstillingene forslagene reiser.

3.1. Forholdet til Grunnloven § 102 og EMK art. 8 – retten til familieliv

Etter Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8 har enhver rett til respekt for sitt privatliv og familieliv. Etter EMK artikkel 8 nr. 2 kan det gjøres inngrep i rettigheten hvis dette er hjemlet i lov, forfølger et legitimt formål og er nødvendig i et demokratisk samfunn. En tilsvarende inngrepshjemmel følger ikke av ordlyden i Grl. § 102, men skal innfortolkes, jf. praksis fra Høyesterett, se bl.a. Rt. 2015 s. 93.

Utvisning av utlendinger kan reise spørsmål om hvorvidt tiltaket er forholdsmessig overfor utlendingen og dennes familie, hensyntatt retten til respekt for privatlivet. Utlendingsloven krever at det foretas en forholdsmessighetsvurdering i utvisningssaker, jf. § 70. Vurderingen av forholdsmessighet etter utlendingsloven § 70 vil bygge på de samme vurderingene som vurderingen av forholdsmessighet etter EMK art. 8 og Grunnloven § 102. En vurdering etter § 70 vil kunne føre til at utlendingen ikke skal utvises, selv om de objektive vilkårene for utvisning etter §§ 66-68 er oppfylt.

Forslagene til endringer i utlendingslovens §§ 66-68 innebærer at det tas inn et nytt grunnlag for utvisning. Utvisning av utlendinger i medhold av det nye grunnlaget forutsetter imidlertid også at det foretas en forholdsmessighetsvurdering etter § 70, jf. EMK art. 8 og Grl. § 102. Forslagene endrer ikke terskelen for vurderingen under det menneskerettslige vernet av retten til familieliv, og vi kan derfor ikke se at forslagene strider mot EMK artikkel 8 og Grunnloven § 102.

3.2. Forholdet til EMK artikkel 3 og Grunnloven § 93 – torturforbudet og det absolutte vernet mot tortur

Retten til beskyttelse mot tortur og umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff følger av Grunnloven § 93 annet ledd, EMK art. 3, SP art. 7 og FNs torturkonvensjon art. 3. Torturforbudet er absolutt. Torturforbudet innebærer at utlendinger har et

absolutt vern mot retur i situasjoner der utlendingen kan bli utsatt for tortur eller umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff. Dette vernet er reflektert i utlendingsloven § 73 (absolutt vern mot tortur).

Den foreslåtte § 73 fjerde ledd nytt annet punktum innebærer at det kan treffes vedtak om utvisning av en utlending som er vernet mot retur, men slik at vedtaket ikke kan iverksettes før grunnlaget for utsendelsesvernet er bortfalt. En liknende bestemmelse er inntatt i § 126 femte ledd annet punktum (opprinnelig inntatt i § 73 fjerde ledd) og gjelder utvisning av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser. Også her forutsettes det etter ordlyden at vedtaket ikke kan iverksettes før grunnlaget for returvernet er bortfalt.

Etter NIMs vurdering er den foreslåtte lovendringen ikke i strid med torturforbudet etter Grunnloven eller de internasjonale konvensjonene. Vedtaket vil ikke få noen aktualitet for utlendingen før grunnlaget for utsendelsesvernet har falt bort, og utlendingen ikke lenger står i fare for å bli utsatt for tortur eller umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff.

3.3. Forholdet til Grl. § 97 – tilbakevirkningsforbudet

Høringsnotatet og proposisjonen reiser spørsmål om forholdet til Grunnloven § 97 og forbudet mot lover med tilbakevirkende kraft. NIM har ikke vurdert dette i denne vurderingen til Kommunal- og forvaltningskomiteen, da det i lovforslaget ikke legges opp til at Stortinget skal ta stilling til reglens ikrafttredelse og eventuelle overgangsbestemmelser, men derimot forutsettes at denne vurderingen skal foretas av departementet.

Vennlig hilsen

For Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter

Petter Wille

Direktør

Kirsten Kolstad Kvalø

Seniorrådgiver

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og har dermed ingen signatur.