



RIKSADVOKATEN

Statsadvokatene
Sjefen for Økokrim
Sjefen for Kripos
Sjefen for Politiets utlendingsenhet
Sjefen for Politiets sikkerhetstjeneste
Politimestrene

DERES REF.:

VÅR REF.:

2014/00167-009 ABG007
274

DATO:

4.7.2014

ENDRING AV RIKSADVOKATENS RETNINGSLINJER RA 05-370 PUNKT 7 OM UNNLATT STRAFFORFØLGNING I SÆRLIGE TILFELLE AV STRAFFBARE HANDLINGER SOM AVDEKKES I UTLENDINGSSAKER MV.

Straffeloven § 182 første ledd oppstiller straff på fengsel i inntil 4 år for dokumentfalsk. Det følger imidlertid som kjent av § 1 annet ledd at norsk straffelovgivning gjelder med de begrensninger som følger av folkeretten.

Flyktningkonvensjonen av 28. juli 1951 artikkel 31 nr. 1 lyder i norsk oversettelse slik:

"De kontraherende stater skal ikke straffe flyktninger som er kommet direkte fra et område hvor deres liv eller frihet var truet i den artikkel 1 omhandlede betydning, og som uten tillatelse kommer inn eller befinner seg på deres territorium, på grunn av deres ulovlige innreise eller opphold, forutsatt at flyktningen straks fremstiller seg for myndighetene og godtgjør at de har gyldig grunn for deres ulovlige innreise eller opphold."

I riksadvokatens retningslinjer (Ra-05-370) 1. desember 2008 for påtalebehandling av straffbare handlinger som avdekkes i utlendingssaker mv. punkt 7 er det på den bakgrunn blant annet angitt:

"I tråd med forpliktelsene etter FNs flyktning[e]konvensjon av 28. juli 1951 art. 31 skal det ikke reises straffesak for ulovlig innreise eller opphold mot en flyktning som er kommet til Norge som første trygge land. Straffritaket antas å omfatte også bruk av falsk dokument som var nødvendig for å gjennomføre flukten, men ikke fortsatt bruk av slikt dokument etter ankomst her i landet. Det vises til Ot. prp. nr. 46 (1986-1987) side 185 og Rt. 1995 side 1218 for nærmere omtale av bestemmelsen og dens betydning."

Som det fremgår oppstiller artikkel 31 nr. 1 visse vilkår som må være oppfylt for at en flyktning ikke skal kunne straffes for blant annet bruk av falske dokumenter. Høyesterett avsa 24. juni d.å. dom (HR-2014-1323-A) i en sak som gjaldt forståelsen av uttrykket "straks" i den norske oversettelsen av konvensjonen. I premiss 13 i dommen fastslås at ordet "straks" neppe er en heldig oversettelse av uttrykket "without delay" og "sans délai" i henholdsvis den engelske og

franskspråklige versjonen av konvensjonen. De engelske og franske uttrykkene synes å gi noe større spillerom for flyktningen enn ordet "straks", som er benyttet i den norske versjonen, og det er denne mer vidtgående forståelsen som skal legges til grunn som gjeldende rett.

Høyesterett uttaler i premiss 14 i avgjørelsen at det må foretas *en konkret vurdering* av hva som i det enkelte tilfellet anses å være "*without delay*". Retten ser hen til, og siterer, punkt 4 i FN's Høykommissærs retningslinjer fra 1999 om "Applicable Criteria and Standards relating to the Detention of Asylum-Seekers", der det heter:

«[G]iven the special situation of asylum-seekers, in particular the effects of trauma, language problems, lack of information, previous experiences which often result in a suspicion of those in authority, feelings of insecurity, and the fact that these and other circumstances may vary enormously from one asylum-seeker to another, there is no time limit which can be mechanically applied or associated with the expression 'without delay'».

I premiss 16 uttales at det er nær sammenheng mellom vilkåret "*without delay*" i art. 31 nr. 1 i konvensjonen, og vilkåret som går ut på at flyktningen må godtgjøre "*gyldig grunn*" ("*good cause*", "*des raisons reconnues valables*") for ulovlig innreise eller opphold. Den – nødvendigvis konkrete – vurderingen av om flyktningen hadde gyldig grunn for lovbruddet, må også gjelde overtredelsens utstrekning i tid. Det vil si at tidsforløpet fra innreisen til flyktningen melder seg for myndighetene, må kunne underbygges av gode intensjoner. Flyktninger som søker om asyl på flyplassen ankomstdagen, vil uten videre omfattes av straffritaket, og dette markerer ikke noe ytterpunkt for hva som kan godtas etter en konkret vurdering. "Without delay" må i utgangspunktet forstås på samme måte som vilkåret "uten ugrunnet opphold" i utlendingsloven § 93. Hvorvidt flyktningen må forutsettes å kjenne til at han eller hun ikke vil bli avvist om det allerede i passkontrollen gjøres oppmerksom på at dokumenter er falske, må også vurderes konkret, jf. premiss 21 i avgjørelsen.

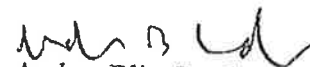
Oppsummeringsvis fremhever riksadvokaten følgende punkter fra Høyesteretts avgjørelse:

- Konvensjonen artikkel 31 nr 1 skal leses som om det stod "uten ugrunnet opphold" i stedet for straks
- Det må med utgangspunkt i dette vurderingstemaet foretas en konkret vurdering av hvor langt straffritaket rekker i den enkelte sak, i tråd med det som er angitt ovenfor. I vurderingen skal det ikke bare tas hensyn til hva slags situasjon flyktningen objektivt sett har vært i, men også hvordan flyktningen, ut fra sine forutsetninger, hadde grunn til å oppfatte den.

Selv om det ligger utenfor det spørsmål som ble behandlet av Høyesterett i den nevnte dommen, vil riksadvokaten i lys av rapporten "Detention of Asylum Seekers" fra Norsk Organisasjon for Asylsøkere (NOAS) i januar d.å. understreke at det siterte uttrykket "første trygge land" i retningslinjene fra 2008 pkt. 7 må leses som en kortfattet henvisning til konvensjonens passus "*kommet direkte fra et område hvor deres liv eller frihet var truet*". Det var ikke intensjonen bak ordvalget i retningslinjene å oppstille et strengere vilkår for straffrihet enn det som fremgår av konvensjonen. Også i dette henseende må det med utgangspunkt i konvensjonens ord foretas en konkret vurdering av omstendighetene hver enkelt sak, hvor det ses hen til beskyttelsesformålet som ligger bak artikkel 31 nr. 1 og flyktningkonvensjonen mer allment, jf. premiss 14 i ovennevnte avgjørelse. Etter omstendighetene vil flyktninger kunne anses for å ha kommet direkte fra området de flykter fra, selv om det er foretatt nødvendige stopp i andre land som følge av transitt. Det betyr at straffritaket også vil kunne komme til anvendelse selv om flyktningen ikke har til hensikt å søke asyl her i riket.

Riksadvokatens retningslinjer fra 2008 er modne for en samlet revisjon, ikke minst som følge av at ny utlendingslov ble satt i kraft i 2010. Det har også blitt vedtatt lovendringer som medfører behov for en oppdatering, som for eksempel det som sies om innreiseforbudet i retningslinjene punkt 4.2. På grunn av stort arbeidspress har det ikke vært mulig å foreta en slik revisjon nå. En vil komme tilbake til det ved en senere anledning.


Knut Erik Sæther
fung.


Anders Blix Gundersen
statsadvokat

Gjenpart: Justis- og beredskapsdepartementet
Politidirektoratet
Norsk Organisasjon for Asylsøkere