



DET KONGELIGE  
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

## Rundskriv

---

Utlendingsdirektoratet

Nr.  
GI-04/2025

Vår ref  
24/3680

Dato  
24.02.2025

### **GI-04/2025 – Instruks om tolkning av utlendingsloven § 31 annet ledd (utelukkelse fra retten til anerkjennelse som flyktning etter § 28 første ledd bokstav b – utlendinger som er dømt til tvungent psykisk helsevern)**

Justis- og beredskapsdepartementet viser til lov 15. mai 2008 nr. 35 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven) § 76 annet ledd, som innebærer at departementet kan gi Utlendingsdirektoratet (UDI) generelle instruksjoner om lovtolkning, skjønnsutøvelse og prioritering av saker. Vi viser videre til praksisforeleggelse av 5. oktober 2022 fra UDI.

#### **1. UDIs praksisforeleggelse og forslag til lovtolkning**

UDIs praksisforeleggelse gjelder fortolkningen av utlendingsloven § 31 annet ledd første punktum. Bestemmelsen gjelder utelukkelse fra flyktningstatus av utlendinger som har oppholdstillatelse etter § 28 første ledd bokstav b, og lyder som følger:

«Retten til anerkjennelse som flyktning etter § 28 første ledd bokstav b foreligger heller ikke dersom utlendingen har fått endelig dom for en særlig alvorlig forbrytelse og av den grunn utgjør en fare for det norske samfunnet.»

Tolkningstvilen knytter seg til personer som er idømt tvungent psykisk helsevern fordi de ikke er strafferettslig tilregnelige. Spørsmålet er om disse skal utelukkes fra flyktningstatus etter utlendingsloven § 31 annet ledd dersom de har en endelig dom for en særlig alvorlig forbrytelse og av den grunn utgjør en fare for samfunnet. UDI anser det som uklart om straffbarhetsvilkårene må være oppfylt slik som ved utelukkelse etter § 31 første ledd, for å bli utelukket i disse tilfellene.

UDI foreslår å tolke utlendingsloven § 31 annet ledd slik:

- For at utelukkelse etter § 31 annet ledd skal være aktuelt, må alle straffbarhetsvilkårene være oppfylt. Alternativet i annet ledd forstås i samsvar med vilkårene for anvendelse av bestemmelsene om utelukkelse i § 31 for øvrig.

## 2. Departementets vurdering

### 2.1 Tolkning av utlendingsloven § 31 annet ledd

#### 2.1.1 Innledning

UDI har i praksisforeleggelsen gjort en vurdering av rettskildebildet. Departementet viser til denne som bakgrunn. Spørsmålet om hvorvidt straffbarhetsvilkårene må være oppfylt for utelukkelse etter § 31 annet ledd, er ikke tidligere prøvet i norsk rett eller omtalt i relevante rettskilder.

I likhet med UDI, anser departementet at Norge bør legge seg på samme linje som EU. Som UDI skriver, utvidet EU-landene muligheten for utelukkelse i forhold til det som følger av flyktningkonvensjonen artikkel 1F, til også å omfatte tilfeller som nevnt i flyktningkonvensjonen artikkel 33 (2). Der flyktningkonvensjonen legger opp til at personer etter artikkel 1F og artikkel 33 (2) kan sendes ut, legger statusdirektivet nå opp til at man kunne ekskludere begge de to kategoriene fra subsidiær status. Dette ble også gjort i utlendingsloven 2008, som under utformingen på mange områder så hen til bestemmelsene i statusdirektivet. Departementet legger av denne grunn betydelig vekt på hvordan dette spørsmålet er regulert i EU når vi tolker bestemmelsen i utlendingsloven § 31 annet ledd.

#### 2.1.2 Kort om forholdet til flyktningkonvensjonen

Det fremgår av forarbeidene at vi i norsk rett har ønsket å kunne utelukke utlendinger som har oppholdstillatelse etter § 28 første ledd bokstav b fra flyktningstatus, i større grad enn hva det er adgang til for konvensjonsflyktninger, se punk 2.1.3 nedenfor. Utlendinger med oppholdstillatelse etter § 28 første ledd bokstav b er ikke omfattet av flyktningkonvensjonen, og vi er dermed heller ikke bundet av grensene for utelukkelse som er satt i konvensjonen. Ordlyden i utlendingsloven § 31 annet ledd er imidlertid basert på EUs statusdirektiv artikkel 14 nr. 4, som igjen er likelydende med utvisningsbestemmelsen i flyktningkonvensjonen artikkel 33 (2). Siden ordlyden i lovens § 31 annet ledd er den samme som flyktningkonvensjonens artikkel 33 (2), vil det være relevant å vurdere fortolkningen av sistnevnte.

Det foreligger ingen klar fortolkning av kravet til dom i flyktningkonvensjonen artikkel 33 (2). Det finnes drøftinger og avgjørelser om det individuelle straffeansvaret etter flyktningkonvensjonens artikkel 1F nr. 2 (utelukkelse), men dette er en annen type bestemmelse, og tolkningen er ikke direkte overførbar for artikkel 33 (2) (utvisning). Et hovedformål med utvisningsbestemmelsen i artikkel 33 (2) er å beskytte samfunnet. Det er da ikke nødvendig på samme måte at alle straffbarhetsvilkår er oppfylt, slik det er når man vurderer utelukkelsesbestemmelsen i artikkel 1F nr. 2, hvor temaet er om man er «uverdige» for flyktningstatus.

#### 2.1.3 Lovens forarbeider

I *NOU 2004: 20 Ny utlendingslov* kapittel 6.9.7.3 skriver Utlendingslovutvalget om forslaget til utelukkelsesbestemmelse:

«Med grunnlag i de anbefalingene utvalget her har presentert i forhold til hvordan status og rettigheter bør reguleres i eksklusjonstilfellene i en ny lov, anser utvalget at det er rimelig og hensiktsmessig å åpne for en relativt vid adgang til eksklusjon.

I EUs statusdirektiv opererer man med ulike bestemmelser om eksklusjon i forhold til konvensjonsflyktninger på den ene side, og i forhold til personer med subsidiær beskyttelse på den annen side. Selv om begge disse kategorier vil falle inn under et utvidet norsk flyktningbegrep, er det ingen ting til hinder for at man også i en ny norsk lov fastsetter ulike eksklusjonsbestemmelser relatert til de ulike inklusjonsgrunnlagene.

Etter utvalgets vurdering taler gode grunner for at man fra norsk side bør følge de samme regler i forhold til hvem som bedømmes som uverdige for ordinære former for beskyttelsesstatus som i EU. Viktige aspekter i denne sammenheng er både respekten for flyktningbegrepet på nasjonalt plan, og den internasjonale anerkjennelsen av det flyktningbegrepet man velger å operere med i Norge. Viktigheten av det siste fremkommer særlig ved at en utlending som anerkjennes som flyktning i Norge, vil ha rett til innreise til alle de øvrige Schengenlandene. Vedkommende vil for øvrig også bli utstyrt med et reisebevis for flyktning.»

Utvalget redegjør videre for utelukkelsesbestemmelsen i EUs statusdirektiv artikkel 12 nr. 2, som tilsvarer gjeldende utlendingslov § 31 første ledd. Utvalget skriver deretter om statusdirektivet artikkel 14 nr. 4, som tilsvarer gjeldende utlendingslov § 31 annet ledd:

«En ytterligere eksklusjonsbestemmelse for (konvensjons)flyktninger er fastsatt i direktivet artikkel 14 nr. 4:

”Member States may revoke, end or refuse to renew the status granted to a refugee by a governmental, administrative, judicial or quasi-judicial body, when:

- a. there are reasonable grounds for regarding him or her as a danger to the security of the Member State in which he or she is present;
- b. he or she, having been convicted by a final judgement of a particularly serious crime, constitutes a danger to the community of that Member State.”

Bestemmelsen gjelder i henhold til artikkeloverskriften ”revocation of, ending of or refusal to renew status”, men bestemmelsen må i tillegg regnes som en eksklusjonsbestemmelse, jf. i denne sammenheng også den tilføyelsen som er inntatt i artikkel 14 nr. 5:

”In situations described in paragraph 4, Member States may decide not to grant status to a refugee, where such a decision has not yet been taken.”

Det eksklusjonsgrunnlaget som her er fastsatt – at utlendingen med rimelig grunn anses som en fare for rikets sikkerhet eller har fått endelig dom for en særlig alvorlig forbrytelse og av den grunn utgjør en fare for samfunnet – innebærer en

utvidelse av eksklusjonsgrunnlaget i forhold til flyktningkonvensjonen artikkel 1F. I henhold til flyktningkonvensjonen artikkel 33(2) vil det i de aktuelle situasjoner være grunnlag for et unntak fra utsendelsesvernet i artikkel 33(1), men ikke grunnlag for formell eksklusjon.

Utvalget anser at det kan være gode grunner til å utvide eksklusjonsbestemmelsene i nasjonal rett på linje med det man har lagt opp til i EU. Som tidligere påpekt må harmoniseringshensynet i seg selv kunne tillegges betydelig vekt. I tillegg taler også mer konkrete momenter for en utvidet eksklusjonsadgang.

Når det gjelder adgangen til å ekskludere i de tilfeller hvor utlendingen har fått dom for en særlig alvorlig forbrytelse og av denne grunn utgjør en fare for samfunnet, anser utvalget at en eksklusjonsadgang vil være et viktig bidrag med hensyn til å beskytte flyktningkonvensjonens moralske integritet, og derved den allmenne respekten for flyktningbegrepet. Selv om det kan foreligge forhold som gjør at utlendingen har krav på vern mot utsendelse, bør utgangspunktet være at tilfluktsstaten kan markere at vedkommende ikke lenger anses verdig til å nyte godt av status som flyktning. Vedkommende bør særlig fratras retten til å inneha reisebevis for flyktning, og bør få en redusert status som fratar vedkommende adgangen til fri bevegelse på Schengenterritoriet.

[...]

I de tilfeller hvor utlendingen ikke dekkes av flyktningbegrepet i flyktningkonvensjonen artikkel 1A(2), men likevel faller inn under et nytt norsk flyktningbegrep, må tilsvarende eksklusjonsbestemmelser som i forhold til konvensjonsflyktningene legges til grunn. Norge ville ellers bidra til å krenke flyktningbegrepets integritet.

I tillegg må det imidlertid vurderes om man også bør åpne for å anvende et videre sett av eksklusjonsbestemmelser i forhold til den utvidede kategorien av flyktninger vi her snakker om. Det vises i denne sammenheng til at man i EUs statusdirektiv har fastsatt videre eksklusjonsbestemmelser i forhold til utlendinger med "subsidiary protection" enn i forhold til dem som har flyktningstatus. For det første er det slått fast i utkastet at en utlending vil kunne ekskluderes fra flyktningstatus dersom vedkommende "has committed a serious crime". Som det fremgår av fremstillingen ovenfor, vil det tilsvarende vilkåret i forhold til flyktninger være at:

- forbrytelsen var ikke-politisk, og
- at forbrytelsen ble begått utenfor tilfluktslandet før utlendingen ble anerkjent som flyktning, eller
- at utlendingen er domfelt, og
- at forbrytelsen kan regnes som "particularly serious", og
- at utlendingen som følge av forbrytelsen kan regnes å utgjøre en fare for samfunnet.

På dette punkt anser utvalget at det ikke er ønskelig å utvide adgangen til eksklusjon i forhold til hva som gjelder vedrørende konvensjonsflyktninger.»

Utlendingslovutvalget foreslo altså at den utvidete utelukkelsesadgangen iht. statusdirektivet artikkel 14 nr. 4 (tilsvarende utlendingsloven § 31 annet ledd) skulle gjelde tilsvarende for *alle* flyktninger etter utlendingsloven, altså både de med opphold etter § 28 første ledd bokstav a og b. På den annen side anså utvalget at det ikke var ønskelig å utvide utelukkelsesadgangen for personer med opphold etter § 28 første ledd bokstav b tilsvarende som statusdirektivets regelverk for personer med subsidiær beskyttelse (artikkel 17).

Utlendingslovutvalgets forslag ble endret etter høringen. Departementet gikk bort fra forslaget om at konvensjonsflyktninger (oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 28 første ledd bokstav a) kunne utelukkes fra flyktningstatus i tilfeller som beskrevet i utlendingsloven § 31 annet ledd, siden flyktningkonvensjonen ikke gir adgang til å utelukke fra flyktningstatus i disse tilfellene. Departementet beholdt imidlertid utvalgets forslag om å kunne utelukke personer med opphold etter § 28 første ledd bokstav b i slike tilfeller. I Ot.prp. nr. 75 (2006-2007) skriver departementet i kapittel 5.8.5:

«Departementet mener imidlertid at det bør gjelde en eksklusjonsbestemmelse for personer som anses som flyktninger i henhold til lovforslaget § 28 første ledd bokstav b (personer som har rett til beskyttelse uten å være omfattet av flyktningkonvensjonen), og som er i en situasjon som nevnt i flyktningkonvensjonen artikkel 33(2). I disse tilfellene er ikke flyktningkonvensjonen til hinder for at unntaket fra utsendelsesvernet i artikkel 33(2) medfører eksklusjon fra flyktningstatus. Det vises til departementets lovforslag § 31 annet ledd[...]».

Der man ikke var bundet av flyktningkonvensjonen, valgte man altså å følge Utlendingslovutvalgets forslag. Departementet har i proposisjonen ikke redegjort nærmere for begrunnelsen for forslaget om utvidet adgang til utelukkelse for personer med opphold etter § 28 første ledd bokstav b, men det må legges til grunn at denne var i samsvar med lovutvalgets begrunnelse, dvs. at harmoniseringshensynet til EUs regelverk er tillagt betydelig vekt, særlig hensynet til at vedkommende bør fratras retten til å inneha reisebevis for flyktning og bør få en redusert status som fratras vedkommende adgangen til fri bevegelse på Schengenterritoriet.

Departementet mener etter dette at det ved tolking av utlendingsloven § 31 annet ledd må legges større vekt på hvordan den tilsvarende bestemmelsen i EUs statusdirektiv artikkel 14 nr. 4 bokstav b tolkes og praktiseres, og at tolkningen av flyktningkonvensjonen artikkel 33 (2) må tillegges mindre vekt. Når det er sagt, er det imidlertid ingen motstrid mellom fortolkningen av statusdirektivets artikkel 14 nr. 4 og flyktningkonvensjonen artikkel 33 (2) når det gjelder det individuelle straffeansvaret, se punkt 2.1.2 ovenfor. Det bemerkes også at alle statene som er bundet av EUs statusdirektiv, også er parter til flyktningkonvensjonen, så disse landenes praktisering av statusdirektivet, må også anses som relevant landpraksis ift. flyktningkonvensjonen, se punkt 2.1.4 nedenfor.

Det er i forarbeidene tatt et bevisst valg om at man ikke ønsker en tilsvarende løsning som statusdirektivet artikkel 17 for personer med opphold etter utlendingsloven § 28 første ledd bokstav b, og denne artikkelen anses derfor ikke som en relevant tolkningsfaktor.

#### 2.1.4 Andre lands praksis

The European Asylum Support Office (EASO) foretok i 2021 en undersøkelse («query») om medlemsstatenes praktisering/tolkning av statusdirektivets artikkel 14, 17 og 19 mht. utlendinger med flyktningstatus/subsidiær beskyttelse som er dømt til tvungent psykisk helsevern fordi de ikke var strafferettslig tilregnelige i gjerningsøyeblikket.<sup>1</sup> Statene som deltok i undersøkelsen, har avgitt svar under forutsetning av at informasjonen unntas offentlighet, og det vil derfor ikke bli referert til praksis i enkeltstater i det følgende.

Undersøkelsen viser at bare et mindretall av medlemsstatene har hatt slike saker til behandling, og at praksis ikke har vært ensartet mellom disse statene. Det kan synes som om flertallet av disse statene anser at innesperring på psykiatrisk institusjon oppfyller kravet til domfellelse i artikkel 14 nr. 4 bokstav b, og dermed gir grunnlag for tilbakekall av oppholdstillatelse og utelukkelse fra flyktningstatus. Disse statene legger seg dermed ikke på den restriktive tolkningen som UNHCR og andre kilder argumenterer for. Statenes praksis synes heller å være i samsvar med de betraktningene Utlendingslovutvalget gjør seg i NOU 2004: 20 kapittel 6.2.8:

«Som et overordnet prinsipp for tolkningen av artikkel 1F har UNHCR fremholdt at statene må foreta en restriktiv tolkning av denne klausulen, med bakgrunn i de alvorlige konsekvenser en eksklusjon vil kunne medføre, jf. UNHCRs Guidelines fra 2003:

”[G]iven the possible serious consequences of exclusion, it is important to apply them with great caution and only after a full assessment of the individual circumstances of the case. The exclusion clauses should, therefore, always be interpreted in a restrictive manner.”

Dette anbefalte utgangspunktet for tolkningen utfordres imidlertid ved at det i dag finnes andre internasjonale beskyttelsesinstrumenter som sikrer vern mot utsendelse til de alvorligste formene for overgrep, jf. kapittel 6.4.2.2 til kapittel 6.4.2.5. I forhold til de stater som er forpliktet til å gi vern under slike internasjonale beskyttelsesinstrumenter, eller hvor et slikt beskyttelsesvern uansett følger av nasjonal lovgivning, vil derfor ikke argumentene for en varsom tolkning av artikkel 1F ha samme vekt. Det subsidiære utsendelsesvernet vil være et viktig argument for en utvidet tolkning av hvem som kan anses ”uverdige” for anerkjennelse som flyktning, jf. hensynet til å bevare flyktningkonvensjonens moralske integritet.

Blant statene synes den fremherskende oppfatning å være at utviklingen av et sterkere utsendelsesvern under andre menneskerettsinstrumenter er et argument for en utvidet adgang til å ekskludere fra flyktningstatus. Resultatet kan da bli at vedkommende inntil videre får bli, men ikke har krav på samme status eller rettsposisjon som en flyktning. Også EU’s statusdirektiv bærer klart preg av at eksklusjonsklausulene i første rekke blir ansett å ha betydning for statusvurderingen og ikke beskyttelsesspørsmålet.»

---

<sup>1</sup> EASO Query System, PCY.2021.004, Summary report

Departementet tar forbehold for at EASO-rapporten kan være uklar på enkelte punkter. Vi anser det imidlertid som klart ut fra rapporten at statspraksis er delt her, og at den dermed uansett har begrenset vekt for tolkningen av statusdirektivet og flyktningkonvensjonen på dette punktet.

#### 2.1.5 Konklusjon

På bakgrunn av ovennevnte anser departementet at det ikke må innfortolkes et krav om at en utlending må ha vært strafferettslig tilregnelig i gjerningsøyeblikket, for å kunne utelukke vedkommende fra flyktningstatus etter utlendingsloven § 31 annet ledd.

En naturlig forståelse av ordlyden i utlendingsloven § 31 annet ledd («dom») vil omfatte tilfeller hvor utlendingen er dømt til tvungent psykisk helsevern. Departementet anser at ordlyden her er tilstrekkelig klar, og at det ikke er nødvendig å presisere den for å praktisere regelverket slik.

En slik fortolkning vil også være best i samsvar med forarbeidene, hvor harmoniseringshensynet til EUs regelverk er tillagt betydelig vekt, særlig hensynet til at utlendingen bør fratras retten til å inneha reisebevis for flyktning og bør få en redusert status som fratras vedkommende adgangen til fri bevegelse på Schengenterritoriet. Tolkningen av flyktningkonvensjonen artikkel 33 (2) må, i tråd med dette, tillegges mindre vekt.

Det at utlendingsloven § 31 annet ledd ikke gjelder konvensjonsflyktninger, men bare utlendinger som ville fått subsidiær beskyttelse iht. statusdirektivet, tilsier etter departementets mening også at vi ikke legger oss på den mest restriktive fortolkningen når vi skal harmonisere regelverket med EU-retten; denne gruppen nyter et langt svakere vern mot utelukkelse iht. statusdirektivet artikkel 17.

Formålsbetraktninger tilsier også at utlendinger med beskyttelse etter § 28 første ledd bokstav b kan utelukkes fra flyktningstatus når de er dømt for svært alvorlige forhold og av den grunn utgjør en fare for det norske samfunnet – også når de ikke har vært strafferettslig tilregnelige. Dette gjelder kanskje særlig når de kan utelukkes i andre land vi sammenlikner oss med; det kan virke negativt på publikums tillit til flyktningpolitikken i Norge dersom slike personer får beholde flyktningstatusen her, mens de ville blitt utelukket i EU-land.

Departementet viser ellers til de hensynene for en utvidet adgang til utelukkelse som nevnes i forarbeidene, herunder det subsidiære utsendelsesvernet (ref. NOU 2004: 20 kapittel 6.2.8).

At straffbarhetsvilkårene må være oppfylt iht. utlendingsloven § 31 første og tredje ledd, tillegger departementet begrenset vekt, da første ledd også omfatter konvensjonsflyktninger, hvor man – i motsetning til annet ledd – er forpliktet iht. flyktningkonvensjonen, og tredje ledd gjelder en helt annen situasjon (flukt fra legitim/rettmessig straffeforfølgelse).

Departementet konkluderer etter dette med at det ikke skal tolkes inn i utlendingsloven § 31 annet ledd at alle straffbarhetsvilkårene må være oppfylt. En person som har fått oppholdstillatelse etter § 28 første ledd bokstav b, kan altså utelukkes fra

flyktningstatus iht. § 31 annet ledd hvis vedkommende er idømt tvungent psykisk helsevern fordi han eller hun ikke er strafferettslig tilregnelig.

## *2.2 Vurdering av videre oppholdsgrunnlag i Norge*

Der det treffes vedtak om utelukkelse, må utlendingsmyndighetene vurdere om det skal gis oppholdstillatelse etter lovens § 74. Det må også i hver enkelt sak vurderes om det skal gis opphold på humanitært grunnlag etter § 38.

Ved vurderingen av om det skal gis opphold på humanitært grunnlag, skal det blant annet legges vekt på om utlendingen har behov for opphold i riket av tvingene helsemessige forhold eller om det finnes adekvat helsehjelp i hjemlandet, jf. § 38 annet ledd bokstav b, og om det foreligger sosiale eller humanitære forhold ved retursituasjonen som gir grunnlag for å innvilge oppholdstillatelse, jf. § 38 annet ledd bokstav c. Dersom det ikke er grunnlag for retur til hjemlandet, bør det, av hensyn til muligheten for videre behandling i Norge, som hovedregel gis opphold på humanitært grunnlag i disse sakene; det vil som regel være en forutsetning for overføring til lavere behandlingsnivå eller poliklinisk oppfølging, at personen har oppholdstillatelse her.

Hvorvidt det deretter skal gis permanent oppholdstillatelse i ordinært spor, om det skal gis karantene eller om permanent oppholdstillatelse skal nektes helt, må vurderes konkret av utlendingsmyndighetene ut fra behandlingsbehov, realistiske utsikter til forbedring i hjemlandet mv., jf. § 38 femte ledd og § 62 tredje og femte ledd.

## **3. Instruks**

Det er ikke et vilkår for utelukkelse etter § 31 annet ledd at alle straffbarhetsvilkårene må være oppfylt. En person kan dermed utelukkes fra flyktningstatus etter alternativet i annet ledd dersom vedkommende er dømt til tvungent psykisk helsevern og var strafferettslig utilregnelig i gjerningsøyeblikket.

Med hilsen

Nina E. D. Mørk (e.f.)  
avdelingsdirektør

Cecilie Fjelberg  
fagdirektør

*Dokumentet er elektronisk godkjent og sendes uten signatur*

## **Kopimottakere**

Arbeids- og inkluderingsdepartementet  
Utlendingsnemnda  
Politidirektoratet



