

TILBAKEKALL

Ungdom fra Afghanistan som risikerer å miste oppholdstillatelse eller statsborgerskap



Tilbakekall
Ungdom fra Afghanistan som risikerer å miste oppholdstillatelse eller statsborgerskap

© NOAS 2023

Norsk organisasjon for asylsøkere
www.noas.no
noas@noas.org

Innhold

SAMMENDRAG AV FUNN OG ANBEFALINGER	5
Sammendrag	5
Anbefalinger.....	7
1 INNLEDNING	10
2 STATISTIKK.....	12
Pågående tilbakekallssaker.....	12
Vedtak om tilbakekall.....	13
Henleggelse og nye oppholdstillatelser	15
Barn.....	16
Returer	17
3 REGELVERK FOR TILBAKEKALL.....	18
Bestemmelser om tilbakekall.....	18
Tolkning av bestemmelsene.....	19
Forholdsmessighetsvurdering og barnets beste.....	19
Opphold på nytt grunnlag.....	20
4 SAKSGANGEN I TILBAKEKALLSSAKER	21
5 RETTSHJELP	23
6 FORVALTNINGENS PRAKSIS.....	26
Åpning av tilbakekallssak	26
Saksbehandlingstid	27
Berostillelse av andre saker.....	30
Forvaltningssamtaler.....	31
Saker som blir straffesaker.....	33
Innsyn i saksdokumenter	34
Vurderingen av grunnlag for tilbakekall	37
Vurdering av hensyn til barn og rimelighetshensyn.....	40

Betydningen av lang botid i statsborgerskapsaker	42
Vurderingen av ny oppholdstillatelse.....	44
7 FORELDELSESRIST OG FORHOLDMESSIGHETSVURDERING.....	47
Foreldelsesfrist	47
Forholdsmessighetsvurdering	48
8 SITUASJONEN I AFGHANISTAN	51
Talibans maktovertakelse	51
Menneskerettighetssituasjonen.....	51
Tilgang til landinformasjon	52
Returer	53
9 RESSURSBRUK, RESULTATER OG KONSEKVENSER.....	55
Ressursbruk	55
Resultat og samfunnmessige konsekvenser.....	57
Bedre bruk av fellesskapets ressurser.....	59
VEDLEGG – NOAS' GJENNOMGANG AV 30 TILBAKEKALLSSAKER.....	62

Sammendrag av funn og anbefalinger

Sammendrag

Denne rapporten handler om saker der oppholdstillatelse eller statsborgerskap blir vurdert tilbakekalt fordi norske myndigheter mistenker at den første tillatelsen er gitt på uriktig grunnlag. Å få tilbakekalt oppholdstillatelse eller statsborgerskap innebærer å miste retten til å oppholde seg i Norge. Rapportens fokus er saker fra Afghanistan, spesielt de som gjelder personer som var enslige mindreårige ved ankomst. På tidspunktet rapporten skrives er de ungdommer og unge voksne. Rapportens anbefalinger gjelder generelt for tilbakekallssaker.

Tilbakekallssaker er en prioritert portefølje. Siden 2017 har Solberg-regjeringen og Støre-regjeringen i tildelingsbrev til UDI gitt klare føringer om å prioritere tilbakekall av oppholdstillatelse og statsborgerskap. UDI skal prioritere både opprettelse av nye saker og pågående tilbakekallssaker, og omfordele ressurser til porteføljen internt om nødvendig. Hvert år opprettes flere hundre tilbakekallssaker. Flest pågående tilbakekallssaker er fra Afghanistan og Somalia.

Utlendingsforvaltningen bruker store ressurser på sakene. Når UDI og politiet mistenker at det er grunnlag for tilbakekall i en sak, brukes store ressurser på omfattende undersøkelser. Det søkes i sosiale medier, valutaregistre, utenlandsreiser og informasjon i ulike utlendingssaker sammenlignes. Personen saken gjelder blir tatt inn til forvaltningsintervju, som vanligvis går over flere dager. I enkelte saker innhentes opplysninger gjennom andre lands myndigheter, ved bruk av ansikts-gjenkjenningsprogrammer, DNA-prøver, husransaker og beslag i telefoner og pc-er. Årsverkskostnaden for en saksbehandler i UDI ligger på mellom 25 000 og 60 000 kroner i hver enkelt sak. Den totale sakskostnaden på tvers av utlendingsforvaltningen og alle utgiftsposter sammenholdt må være langt høyere.

Få tilbakekallssaker ender med utreiseplikt. Under halvparten av opprettede tilbakekallsaker ender med et vedtak om tilbakekall. I over halvparten av sakene som får vedtak om tilbakekall, får personen en ny oppholdstillatelse.

At det åpnes tilbakekallsvurdering, har store konsekvenser for personen det gjelder. Det er svært lang saksbehandlingstid i tilbakekallssakene, i en betydelig andel saker er saksbehandlingstiden over 5 år. Med pågående tilbakekallssak, legges andre tilknyttede utlendingssaker i bero. Det betyr at oppholdstillatelse og reisebevis ikke fornyes. Personen saken gjelder kan ikke reise til utlandet og blir ofte uten gyldig legitimasjon i Norge. Nær familie får ikke komme på familieinnvandring fordi familieinnvandringssak ligger i bero. Likevel gir UDI svært lite eller ingen informasjon om hvorfor

sakene som er til behandling har stoppet opp. UDI mener det er viktig at personen saken gjelder ikke får kjennskap til at tilbakekall vurderes i undersøkelsesperioden. Informasjon om tilbakekalls-sak kommer først med innkalling til forvaltningsintervju med politiet. Under det 2-5 dager lange intervjuet har personen saken gjelder ikke rett til gratis rettshjelp.

Tilbakekallsprosessen mangler viktige rettssikkerhetsgarantier. I undersøkelsesperioden gis det lite eller ingen informasjon, ikke gratis rettshjelp, og retten til innsyn i egne saksdokumenter utsettes. Personen med tilbakekallssak mot seg mangler derfor viktige rettssikkerhetsgarantier i en avgjørende fase av saken. NOAS erfarer at politiet har utilstrekkelig kompetanse blant annet når det gjelder hva som gir grunnlag for tilbakekall og på å tilrettelegge samtalene for den aktuelle persongruppen. Samtidig ser vi eksempler på at tilbakekallssaker er åpnet på for tynt grunnlag. Vi ser også vilkårlige eksempler på at politiet åpner straffesak og foretar avhør i stedet for forvaltningsintervju, lenge før utlendingssaken er avgjort og det er slått fast at personen har brutt utlendingsloven.

Vi er ikke sikret korrekte og forholdsmessige tilbakekallsvurderinger. I vedtak om tilbakekall av oppholdstillatelse og statsborgerskap finner vi varierende kvalitet på vurderingene av om grunnlaget for tilbakekall er til stede. Videre mener vi hensynet til personen saken gjelder og dennes familie, burde tillegges mer vekt. Mens det i saker om tilbakekall av statsborgerskap gjøres en vurdering av om tilbakekall vil være forholdsmessig, gjøres dette per i dag ikke i sakene om tilbakekall av oppholdstillatelse. Tilbakekall av oppholdstillatelse er en *kan*-, og ikke en *skal*-, bestemmelse, men rimelighetshensyn fremstår ikke vektige mot hensyn som taler for tilbakekall. Blant annet fremstår ikke tilknytning til riket som barn eller det at man har stått frem med riktig forklaring som viktig. Disse, og andre, momenters vekt er heller ikke klare i forholdsmessighetsvurderingen i statsborgerskaps sakene. I begge typer tilbakekallsaker ser vi at berørte barn ikke høres i sin eller foreldrenes sak. I oppholdstillatelsesakene er barnets beste utelatt fra *kan*-vurderingen og skjøvet over i vurderingen av om det skal gis ny oppholdstillatelse. Dette samsvarer ikke med kravene i Barnekonvensjonen og Grunnloven om at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn i alle handlinger som berører barn.

Tilbakekall kan innebære retur til Afghanistan. Sommeren 2021 tok Taliban over makten i Afghanistan. Etter en periode med returstop, gjenopptok norske myndigheter behandlingen av Afghanistan-saker i 2022. Vi har sett de første eksemplene på at Utlendingsnemnda (UNE) fatter vedtak som henviser personer til retur til Afghanistan etter Talibans maktovertakelse. Denne rapporten omfatter slike vedtak til to tidligere enslige mindreårige med lang botid i Norge. UNEs vedtak er i strid med anbefalinger fra UNHCR, som vektlegger at vi har for usikker informasjon om utviklingen i landet, blant annet om behandlingen av personer som kan ansees som vestliggjorte, i strid med Talibans normer.

God bruk av fellesskapets ressurser? NOAS mener den enorme ressursbruken i tilbakekallsporteføljen må sammenholdes med hvilken andel saker som faktisk ender med tilbakekall og retur. Den må også veies opp mot de alvorlige konsekvensene sakene har for personene det gjelder, og for utlendingsforvaltningens prioriteringer. Det må tas på alvor hvilke konsekvenser denne politikken har for en stor gruppe ungdom og unge voksne, og hvordan dette vil påvirke det norske samfunnet på sikt.

Anbefalinger

1. Sikre korrekte og forholdsmessige tilbakekallsvurderinger.
2. Sikre forsvarlig behandling av tilbakekallssaker, herunder redusere saksbehandlingstiden kraftig og øke rettshjelpen.
3. Forbedre asylprosessen snarere enn å bruke betydelige ressurser på tilbakekallsporteføljen i etterkant.
4. Sikre at personer ikke returneres til Afghanistan på nåværende tidspunkt.

Stortinget bør:

for å sikre korrekte og forholdsmessige tilbakekallsvurderinger:

- Presisere i lov at det skal foretas en forholdsmessighetsvurdering i saker om tilbakekall av oppholdstillatelse på samme måte som for statsborgerskap.
- Presisere i bestemmelsen om tilbakekall av oppholdstillatelse (utl. § 63) at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn i saker som berører barn.
- Innføre en foreldelsesfrist på 10 år i alle tilbakekallssaker. Prinsipalt en absolutt foreldelsesfrist. Eventuelt med unntak for saker med alvorlig kriminalitet. Med et slikt unntak bør Stortinget presisere at det ikke skal anses som alvorlig kriminalitet å gi uriktig informasjon, og at å gi uriktig informasjon om nettverk eller andre identitetsmomenter ikke anses som å operere med to identiteter.

for å sikre forsvarlig behandling av tilbakekallssaker:

- Lovfeste at forvaltningen ikke kan gjenåpne en tilbakekallssak som er henlagt med mindre det fremkommer ny informasjon som er knyttet til andre forhold enn den opprinnelige tilbakekallssaken.

Stortinget og regjeringen bør:

for å sikre korrekte og forholdsmessige tilbakekallsvurderinger:

- Sørge for at barnets beste vektlegges som et grunnleggende hensyn i tilbakekallssaker.
- Sørge for at barn berørt av tilbakekallssak høres muntlig og direkte.
- Sørge for at forvaltningen foretar en forholdsmessighetsvurdering i saker om tilbakekall av oppholdstillatelse på samme måte som for statsborgerskap. Eventuelt sørge for at forvaltningen foretar en reell, skjønnsmessig *kan*-vurdering i sakene.
- Sørge for at ny tillatelse etter utl. § 38 ikke erstatter en reell forholdsmessighetsvurdering- eller *kan*-vurdering i tilbakekallssaker.

for å sikre forsvarlig behandling av tilbakekallssaker:

- Øke rettshjelpen i utlendingssaker, i tråd med Rettshjelpsutvalgets anbefalinger
- Øke rettshjelpen i tilbakekallssaker. Prinsipalt bør advokater gis betalt etter antall medgåtte timer. Subsidiært bør antall timer gratis rettshjelp økes til:
 - 2 timer før forvaltningssamtale.
 - 5 timer ved forhåndsvarsel.

- 3 timer ved klage på UDIs vedtak.
- Advokat betales for faktisk medgått tid ved nemndmøte, pluss tre timer til forberedelse av møtet.
- Sørge for at rett til advokat inntreer i forbindelse med forvaltningsintervju.
- Sørge for at personer som var barn da tilbakekallssak ble opprettet behandles som barn i forvaltningens videre håndtering av saken, selv om de fyller 18 år i løpet av saksbehandlingstiden.
- Sikre at oppholdstillatelse og reisebevis/utlendingspass fornyes selv om det er opprettet sak om tilbakekall, i saker med lang saksbehandlingstid.

for å sikre at personer ikke returneres til Afghanistan på nåværende tidspunkt:

- Sørge for at norske utlendingsmyndigheter ikke fatter vedtak som innebærer retur til Afghanistan på nåværende tidspunkt.

Regjeringen bør:

for å sikre korrekte og forholdsmessige tilbakekallsvurderinger:

- Innføre en momentliste for forholdsmessighetsvurderingen, eventuelt *kan*-vurderingen, i tilbakekallssaker, eksempelvis i tråd med forslag i rapportens kapittel 7.
- Forskriftsfeste betydningen av lang botid i forholdsmessighetsvurderingen i statsborgerskapsaker, i tråd med Stortingets intensjon. Straks konkretisere instruksene til UDI om tilbakekall av statsborgerskap på dette punktet (Instruks F-07-20 av 15.12.2020).

for å sikre forsvarlig behandling av tilbakekallssaker:

- Innføre en saksbehandlingsfrist for forvaltningen, forslagsvis på 15 måneder. Anbefalingen må sees i sammenheng med anbefaling om at forvaltningen oppretter tilbakekallssak i sine systemer på et så tidlig tidspunkt som mulig.
- Sørge for at UDI overtar oppgaven med å gjennomføre forvaltningssamtaler i tilbakekallssaker fra politiet.
- Sikre at det ikke åpnes straffesak før utlendingsaken er endelig avgjort og det er slått fast at det foreligger sannsynlighetsovervekt for brudd på utlendingsloven.

for å forbedre asylprosessen snarere enn å bruke betydelige ressurser på tilbakekallsporføljen i etterkant:

- Sørge for at UDI kan satse på god, tilrettelagt høring av barn og gode asylintervju innledningsvis i asylprosessen, i tråd med anbefalinger i rapporter fra Fafo (*Kvalitet på asylintervju 2022*) og Redd Barna («*Vi må være trygge for å fortelle*» 2022). Dette vil kunne minske behovet for dyre og belastende tilbakekallssaker.
- I tildelingsbrevet instruere UDI til å fokusere på å forbedre asylprosessen snarere enn å måtte bruke betydelige ressurser på tilbakekallsporføljen i etterkant.

UDI og UNE bør:

for å sikre korrekte og forholdsmessige tilbakekallsvurderinger:

- Sikre at vurderingen av hva som anses å være av «vesentlig betydning» for at oppholdstillatelse/statsborgerskap ble innvilget, er korrekt og i tråd med gjeldende praksis på tidspunktet da vedtaket ble fattet, og at dette fremgår av begrunnelsen. Vurderingen må være barnesensitiv.

- Sikre at det gjøres en helhetlig og konkret vurdering av alle sakens beviser. Eksempelvis bør notoriteten til pakistanske dokumenter vurderes like konkret som notoriteten til afghanske dokumenter.
- Sørge for at barnets rett til å bli hørt ivaretas i sakene, og at barnets beste vektlegges som et grunnleggende hensyn i vurderingen av tilbakekall.
- Foreta en forholdsmessighetsvurdering i saker om tilbakekall av oppholdstillatelse på samme måte som for statsborgerskap. Eventuelt sørge for en reell, skjønnsmessig *kan*-vurdering i sakene.
- Sørge for at ny tillatelse etter utl. § 38 ikke erstatter en reell forholdsmessighetsvurdering- eller *kan*-vurdering i tilbakekallssaker.

UNE bør:

for å sikre forsvarlig behandling av tilbakekallssaker:

- Sende tilbake til UDI Afghanistan-saker behandlet av UDI før returstoppen innført i juli 2021. Det vil sikre to-instansbehandling med utgangspunkt i nåværende situasjon i Afghanistan.

UDI bør:

for å sikre forsvarlig behandling av tilbakekallssaker:

- Heve terskelen for hva som skal til for å åpne tilbakekallssak, og lage retningslinjer for denne vurderingen. Formålet er å sikre at tilbakekallssaker ikke åpnes på tynt grunnlag og å sikre likebehandling.
- Opprette en tilbakekallssak formelt i sine interne systemer (DUF) på et så tidlig tidspunkt som mulig. Formålet er å sikre at forvaltningslovens regler om partsinnsyn og saksbehandlingstid blir fulgt.
- Redusere saksbehandlingstiden i tilbakekallssaker kraftig.
- Prioritere saker som gjelder barn og saker med tilknyttet utlendingssak som er satt på vent.
- Sørge for at personer med tilbakekallssak får et brev fra UDI om at det opprettes tilbakekallssak og hvorfor. Informasjonen bør være så konkret som mulig, og bør være tilgjengelig i forkant av en mulig forvaltningssamtale.
- Overta oppgaven med å gjennomføre forvaltningssamtaler fra politiet.
- Lage en veileder for gjennomføring av forvaltningssamtalen som sikrer god premisslegging og at det gis god og konkret informasjon innledningsvis i forvaltningssamtalen. Formålet er å oppfylle forvaltningens veiledningsplikt.
- Dersom politiet fortsetter å gjennomføre forvaltningssamtaler bør UDI sikre tettere dialog i undersøkelsesperioden. UDI må ta stilling til henleggelse av saken etter at øvrige undersøkelser er gjennomført, og før en eventuell forvaltningssamtale.
- Gjøre en formalisert vurdering av om man skal gå videre med saken eller ikke på et så tidlig tidspunkt som mulig. Formålet er å gi den det gjelder en tydelig avklaring så tidlig som mulig.
- Konkretisere retningslinjene for å anmelde saker der utlendingen har overtrådt utlendingsloven. Straffesak bør ikke åpnes før utlendingssaken er endelig avgjort og det er slått fast at det foreligger sannsynlighetsovervekt for brudd på utlendingsloven.
- Sikre at saksbehandlingstiden i innsynssaker overholdes. Det må ved anmodning om partsinnsyn straks gis innsyn i saksdokumenter som parten har rett til innsyn i etter forvaltningsloven. §§ 18-19.
- Gi parten en fullstendig dokumentliste ved innsynsbegjæring der det klart fremgår hvilke dokumenter som ligger i saken og hvilke dokumenter som unntas fra innsyn. Hjemmel for unntak må klart fremgå av dokumentoversikten.

I Innledning

Ulike grunner kan føre til at barn og voksne mister retten til å være i Norge. Det kan for eksempel være dersom sikkerhetssituasjonen i hjemlandet endrer seg,¹ eller det fattes vedtak om utvisning med innreiseforbud etter lovbrudd.²

Denne rapporten handler om saker der oppholdstillatelse eller statsborgerskap blir vurdert tilbakekalt fordi norske myndigheter mistenker at det er gitt uriktige opplysninger eller tilbakeholdt informasjon som berører selve grunnlaget for den første tillatelsen. Dette kan omfatte bl.a. uriktig informasjon om identitet, grunnlaget for beskyttelse, og andre vesentlige forhold. Hvis myndighetene finner det mest sannsynlig at tillatelse er gitt på et slikt uriktig grunnlag, kan tillatelse eller statsborgerskap tilbakekalles.³ Tilbakekall kan også skje dersom det følger av alminnelige forvaltningsrettslige regler.

Å få tilbakekalt oppholdstillatelsen eller statsborgerskapet innebærer at du mister retten til å oppholde deg i Norge.

De siste årene har både Erna Solberg og Jonas Gahr Støre sine regjeringer prioritert saker om tilbakekall høyt. Over 2 500 saker om tilbakekall av midlertidig oppholdstillatelse, permanent oppholdstillatelse eller statsborgerskap er til behandling i Utlendingsdirektoratet (UDI). Barn og voksne dette gjelder kommer fra mange ulike land. En del kom til Norge som asylsøkere, mens andre kom av andre grunner – eksempelvis gjennom familiejenforening. Den største andelen av personene som risikerer å få tilbakekalt sin oppholdstillatelse er afghanske borgere. Mange norske statsborgere med afghansk bakgrunn risikerer også å miste statsborgerskapet.

NOAS er ikke prinsipielt imot tilbakekall. Det kan i noen tilfeller være riktig at en oppholdstillatelse eller statsborgerskap trekkes tilbake dersom det er gitt på feil grunnlag. Vi støtter også regjeringens mål om at alle som oppholder seg i Norge har avklart identitet og lovlige opphold.⁴

Denne rapporten viser imidlertid at det knytter seg store utfordringer til hvordan regelverket blir praktisert. Rapportens beskrivelser er hovedsakelig basert på erfaringer fra NOAS' rettshjelpsarbeid,

1 Les om opphør av flyktningstatus i *Rikets tilstand på asylfeltet* – NOAS' årlige statusrapport: <https://www.rikestilstand.noas.no/2019/opphr-av-flyktningstatus>

2 Les om utvisning i *Rikets tilstand på asylfeltet* – NOAS' årlige statusrapport: <https://www.rikestilstand.noas.no/utvisning>

3 Se kapittel 3 om regelverk for nærmere beskrivelse.

4 Tildelingsbrev 2023. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/c7a16faa2e014a6ca48990e162c23778/tildelingsbrev-2023-udi2206885.pdf>

der vi har gjennomgått 30 tilbakekallssaker.⁵ Vi foreslår løsninger gjennom konkrete anbefalinger til endringer i regelverk og praksis. Forslagene gjelder generelt for tilbakekallssaker. Rapporten fokuserer imidlertid i hovedsak på barn og unge fra Afghanistan som var under 18 år da de kom til Norge. De utgjør en betydelig gruppe blant personer som risikerer tilbakekall, og NOAS har mange av sakene til disse ungdommene og unge voksne i rettshjelpsarbeidet.⁶

Rapporten er skrevet av seniorrådgiver Elin Berstad Mortensen, i den innledende fasen med bistand fra tidligere kollega Mona Reigstad Dabour. Underveis har jeg fått verdifulle innspill fra kollegaer Andreas Furuseth, Hanna Tembeka Tørres, Jon Ole Martinsen, Sveinung Liland Hartveit og Sanja Adjulovic, og fra tidligere kollega Mi Christiansen. Juridisk rådgiver Sveinung Liland Hartveit har skrevet notatet *En juridisk analyse av forholdsmessighet og tilbakekall etter utlendingsloven § 63 første ledd* som publiseres samtidig som rapporten her.⁷

5 Saksgjennomgangen refereres gjennomgående i rapporten, og presenteres i detalj i rapportens vedlegg.

6 Personene er i dag både under og over 18 år. De eldste myndige er fremdeles i 20-årene når rapporten skrives.

7 Tilgjengelig fra: <https://www.noas.no/ressursbank/rapporter/>

2 Statistikk⁸

Pågående tilbakekallssaker

UDI har totalt 2 542 saker om tilbakekall til behandling. Av disse sakene er 1 682 saker av særlig interesse for denne rapporten fordi de gjelder personer som fikk sin første oppholdstillatelse etter søknad om asyl, er overføringsflyktninger, eller har fått familieinnvandring med en flyktning.⁹ 725 av de aktuelle sakene gjelder mulig tilbakekall av midlertidig eller permanent oppholdstillatelse,¹⁰ og 957 gjelder mulig tilbakekall av statsborgerskap.¹¹

Mange av sakene som er registrert i statistikken som tilbakekallssaker, er på undersøkelsesstadiet.¹² Saker blir som regel tildelt kategorien *tilbakekall* lenge før et forhåndsvarsel om tilbakekall.¹³ NOAS erfarer samtidig fra rettshjelpsarbeidet at tildelingen av kategori *tilbakekall* kan finne sted en stund etter at undersøkelser om tilbakekall er påbegynt, slik at tilbakekallsvurdering i realiteten pågår før dette blir synlig i statistikken. Det kan derfor foreligge mørketall når det gjelder antall pågående saker og hvor lang ventetiden i pågående saker er. Erfaringsmessig blir en stor andel av sakene som er opprettet som tilbakekallssak senere henlagt (se statistikk om henleggelser under).

⁸ Statistikken er mottatt i e-poster fra UDI i juni 2023 og gjelder antall saker per 15.06.2023 eller 25.06.2023. Noe statistikk er mottatt i tidligere e-poster, dette fremgår i fotnoter.

⁹ UDI kaller sakene «flukt i bunn».

¹⁰ Jmfør utlendingsloven § 63 første ledd. Se kapittel 3 for mer informasjon om regelverk.

¹¹ Jmfør statsborgerloven § 26 andre og tredje ledd. Se kapittel 3 for mer informasjon om regelverk.

¹² En oversikt over tilbakekallsprosessen, presenteres i kapittel 4.

¹³ UDI opplyste i november 2022, på et tidspunkt da det var 1 915 saker om tilbakekall av oppholdstillatelse til behandling totalt, at det var sendt forhåndsvarsel i 535 av sakene. Se også kapittel 6 om saksbehandlingstid.

Antall saker etter året saken ble opprettet:

2017 ¹⁴	177
2018	40
2019	88
2020	338
2021	351
2022	550
2023 ¹⁵	138
Totalt	1 682

Antall saker etter nasjonalitet:

Afghanistan	532
Somalia	368
Eritrea	163
Irak	113
Norge	94
Syria	77
Etiopia	38
Sudan	35
Statsløs	32
Russland	28
Dem. Rep. Kongo (DRC)	26
Iran	21
Kina	13
Uganda	13
Sri Lanka	11
Ukraina	10
Serbia	8
Vietnam	7
Burundi	7
Pakistan	7
Andre	79
Totalsum	1 682

De fleste av de pågående tilbakekallssakene er fra Afghanistan (31 %) og Somalia (21 %). En del saker er registrert som fra Norge. Det er uklart hvilken nasjonalitet disse personene hadde før de ble norske borgere.

Vedtak om tilbakekall

Siden 2017 har UDI fattet 5 533 vedtak om tilbakekall. 1 569 gjelder personer som fikk sin første oppholdstillatelse etter søknad om asyl, er overføringsflyktninger, eller som har fått familieinnvandring

¹⁴ Tilbakekall ble innført som egen sakstype i utlendingsforvaltningens datasystem DUF i 2017, og saker registrert opprettet i 2017 omfatter derfor både saker registrert dette året og tidligere år.

¹⁵ Per 15.06.2023.

med en flyktning. Av de aktuelle vedtakene gjelder 272 personer som mistet statsborgerskapet, mens 1 297 gjelder vedtak om tilbakekall av midlertidig eller permanent oppholdstillatelse.

Antall saker etter vedtaksår:

År	Tilbakekall av oppholdstillatelse	Tilbakekall av statsborgerskap	Totalt
2017	139		139
2018	128		128
2019	176	1	177
2020	244	66	310
2021	233	85	318
2022	238	89	327
2023 ¹⁶	139	31	170
Totalsum	1 297	272	1 569

Antall saker etter nasjonalitet:

Tilbakekall av statsborgerskap	
Somalia	64
Jordan	42
Djibouti	30
Statsløs	21
Eritrea	16
Afghanistan	15
Irak	6
Etiopia	6
Nigeria	5
Usikker registrering/ andre	67
Totalsum	272

Tilbakekall av oppholdstillatelse	
Syria	245
Somalia	244
Afghanistan	118
Eritrea	113
Irak	113
Pakistan	50
Sudan	35
Russland	34
Iran	34
Statsløs	34
Andre	277
Totalsum	1 297

Mens afghanere topper statistikken blant pågående saker (31 %), er kun 133 vedtak (8 %) til afghanere.

¹⁶ Per 15.6.2023.

Henleggelses og nye oppholdstillatelser

Samtidig som UDI siden 2017 har fattet 1 569 vedtak om tilbakekall, har de i samme periode skrinlagt enda flere saker, og de gir ny oppholdstillatelse eller statsborgerskap i over halvparten av sakene som endte med tilbakekall.

I samme periode som 272 personer fikk tilbakekalt statsborgerskapet, fattet UDI 54 vedtak om ikke-tilbakekall av statsborgerskap, og de henla 693 saker. Altså 747 saker som ble skrinlagt mot 272 saker som endte med tilbakekall av statsborgerskap (73 %).

I samme periode som det ble fattet vedtak om tilbakekall av oppholdstillatelse i 1 297 saker, ble det fattet 247 vedtak om ikke-tilbakekall og 1 597 saker ble henlagt. Altså 1 844 saker som ble skrinlagt mot 1 297 saker som endte med tilbakekall av midlertidig eller permanent oppholdstillatelse (58 %).

Totalt ble 2 591 saker skrinlagt mot 1 569 saker som endte med tilbakekall. Dette utgjør en andel på 62 %.



Ser vi på Afghanistan-saker isolert sett, fattet UDI vedtak om tilbakekall av statsborgerskap eller oppholdstillatelse i 133 saker, mens de i samme periode henla 510 saker (79 %).



I 1 297 saker ble oppholdstillatelse tilbakekalt. 705 av disse personene har fått en ny tillatelse (671) eller norsk statsborgerskap (34).

121 av de 272 personene som fikk tilbakekalt statsborgerskapet, har fått en ny tillatelse, eller fyller vilkårene for dette.

Totalt blir det gitt ny tillatelse eller statsborgerskap til 826 av de 1 569 personene som endte med å få tilbakekall. Dette utgjør en andel på 52 %.



Barn

Blant sakene om tilbakekall som utlendingsmyndighetene har til behandling, gjelder noen hundretalls saker personer som er mindreårige.¹⁷

Tillatelser og statsborgerskap kalles også tilbake for barn. Av 846 UDI-vedtak om tilbakekall av oppholdstillatelse eller statsborgerskap totalt i 2022, gjaldt 140 av dem personer som var under 18 år.¹⁸ Blant de 272 personene som har fått vedtak om tilbakekall av statsborgerskap fra UDI, gjaldt 74 av sakene tilbakekall av statsborgerskap til et barn.¹⁹

UDI har ikke kunnet gi oss tallet på tilbakekallssaker der personen var mindreårig ved ankomst eller innvilgelse av første oppholdstillatelse i Norge.

NOAS ser en rekke saker som gjelder tidligere enslige mindreårige i vårt rettshjelpsarbeid. Av våre 30 gjennomgåtte saker, gjaldt 22 saker der personen var enslige mindreårig ved ankomst, ytterligere én sak gjaldt et medfølgende barn.

¹⁷ UDI opplyste i november 2022 at 303 av 3 134 personer som da hadde pågående tilbakekallssak, var under 18 år. UNE opplyste i e-post av 27.07.2023 at 40 av 273 tilbakekallssaker som lå til behandling gjaldt personer under 18 år.

¹⁸ Statistikk mottatt fra UDI i februar 2023.

¹⁹ Jmfør statsborgerloven § 26 tredje ledd.

Returer²⁰

Av det totale antallet 5 084 personer som fikk oppholdstillatelsen sin tilbakekalt av UDI i perioden 2017 til juni 2023, er 183 personer registrert returnert.

Av 272 personer som fikk statsborgerskapet sitt tilbakekalt av UDI, er 6 personer returnert.

²⁰ Statistikk mottatt fra UDI 16. juni 2023.

3 Regelverk for tilbakekall

I dette kapitlet presenteres en gjennomgang av regelverket relevant for rapporten.²¹ Hvordan regelverket anvendes i praksis, beskrives i kapittel 6.

Bestemmelser om tilbakekall

Tilbakekall av midlertidig og permanent oppholdstillatelse reguleres i utlendingsloven § 63 første ledd:

§ 63. Tilbakekall av oppholdstillatelse

Midlertidig og permanent oppholdstillatelse kan tilbakekalles dersom utlendingen mot bedre vitende har gitt uriktige opplysninger eller fortiet forhold av vesentlig betydning for vedtaket, eller dersom det for øvrig følger av alminnelige forvaltningsrettslige regler.

Tilbakekall av statsborgerskap er regulert i statsborgerloven § 26:

§ 26. Tilbakekall

Et vedtak om statsborgerskap kan tilbakekalles ved omgjøring etter forvaltningsloven § 35 eller alminnelige forvaltningsrettslige regler dersom grunnlaget for omgjøring er feil ved saksbehandlingen eller rettsanvendelsen.

Et vedtak om statsborgerskap kan tilbakekalles dersom søkeren mot bedre vitende har gitt uriktige opplysninger eller fortiet forhold av vesentlig betydning for vedtaket.

Statsborgerskap som er ervervet av en person som var under 18 år på tidspunktet for erverv eller søknad, og som er bygget på uriktige eller ufullstendige opplysninger gitt av foreldre eller besteforeldre mot bedre vitende, kan som hovedregel ikke tilbakekalles. Statsborgerskapet kan likevel tilbakekalles dersom den saken gjelder, etter en konkret vurdering ikke har sterk tilknytning til riket. Barn under 18 år kan ikke tape norsk statsborgerskap etter denne paragrafen dersom barnet dermed blir statsløst og ikke på en enkel måte kan bli statsborger av et annet land. Statsborgerskap kan ikke tilbakekalles etter paragrafen her dersom det i betraktning av forholdets alvor og statsborgerens tilknytning til riket vil være et uforholdsmessig inngrep overfor vedkommende selv eller de nærmeste familiemedlemmene. I saker som berører barn, skal barnets beste være et grunnleggende hensyn.

²¹ Rapporten omhandler ikke tilbakekall etter utl § 37, såkalt «opphør».

Tolkning av bestemmelsene

Svikalternativet

Både oppholdstillatelse og statsborgerskap kan tilbakekalles dersom en person «mot bedre vitende har gitt uriktige opplysninger eller fortiet forhold av vesentlig betydning for vedtaket».

Det første vilkåret her er at personen har handlet «mot bedre vitende». Dette tilbakekallsalternativet retter seg altså mot personer som har opptrådt *svikaktig* (i ond tro).

Det andre vilkåret er at personen har gitt uriktige opplysninger eller fortiet forhold. Dette gjenspeiler en opplysningsplikt i lovverket, og en plikt til å medvirke til avklaring av egen identitet.²² Hvis personen saken gjelder ikke har gitt opplysninger han/hun er forpliktet til å gi, har han/hun «fortiet forhold».

For at det skal være grunnlag for tilbakekall, må et tredje vilkår være oppfylt. Informasjonen UDI ikke var kjent med på tidspunktet da de fattet vedtak om tillatelse/statsborgerskap må ha vært «av vesentlig betydning for vedtaket». I dette ligger at selve grunnlaget for tillatelse/statsborgerskap berøres.²³

Forvaltningsrettslige regler

Både oppholdstillatelse og statsborgerskap kan tilbakekalles hvis det følger av «alminnelige forvaltningsrettslige regler». Formuleringen viser blant annet til lovfestede regler om at et vedtak kan omgjøres når det av ulike grunner må anses som ugyldig.²⁴ Ugyldighet kan komme av at vedtaket er basert på saksbehandlingsfeil, feil rettsanvendelse eller «feil faktum», altså feil faktisk situasjon.

Høyesterett har sagt at formuleringen om forvaltningsrettslige regler i utl. § 63 inkluderer «tilbakekall av vedtak som er ugyldige på grunn av et objektivt sett uriktig faktisk grunnlag, uavhengig av om utlendingen har opptrådt *svikaktig*».²⁵ Midlertidige og permanente oppholdstillatelser kan derfor tilbakekalles der utlendingen har fått sin tillatelse på uriktig grunnlag, men kan ha vært i god tro om de uriktige opplysningene.

Forholdsmessighetsvurdering og barnets beste

En vesentlig forskjell mellom bestemmelsene om tilbakekall av oppholdstillatelse og statsborgerskap, er at det ved vurdering av tilbakekall av statsborgerskap fremgår eksplisitt av loven at det skal gjøres en *forholdsmessighetsvurdering*.²⁶ Statsborgerskap kan ikke tilbakekalles «dersom det i betraktning av forholdets alvor og statsborgerens tilknytning til riket vil være et uforholdsmessig inngrep overfor

22 Jmfør utlendingsloven § 83 og statsborgerloven § 29.

23 I saken LB-2021-179671 vurderte Borgarting lagmannsrett at en kvinnes uriktige forklaring om at hun var enslig fikk vesentlig betydning for vedtaket fordi det «[[fremgikk] fra vedtakets begrunnelse» at grunnen til at det ikke var aktuelt å henvise henne til å søke beskyttelse i en annen del av hjemlandet (internflukt) var at hun var «en enslig, gravid yezidkvinne med et barn på litt over ett år» uten «nettverk i [internfluktområde].»

24 Jmfør forvaltningsloven § 35.

25 HR-2016-2017-A, avsnitt 52. Saken gjaldt tre søsken som kom til Norge som barn på familiegjenforening med faren, som selv hadde en familieinnvandringstillatelse. Da det viste seg at farens ekteskap var et omgåelsesekteskap, og han fikk tilbakekalt sine oppholdstillatelser, ble søskenes tillatelser også tilbakekalt uavhengig av om deres uriktige opplysninger om farens ekteskap var gitt i god tro eller ei.

26 Les mer om forholdsmessighetsvurdering i kapittel 7.

vedkommende selv eller de nærmeste familiemedlemmene».²⁷ Det innebærer at myndighetene må avveie statens behov for å legge en reaksjon opp mot hensynet til personen selv og dennes familie. Et viktig moment i denne vurderingen er hvor stor betydning lang botid i Norge skal ha.

En forholdsmessighetsvurdering er ikke tatt inn i lovteksten for tilbakekall av oppholdstillatelse. Imidlertid tilsier blant annet forarbeidsuttalelser at lovgiver mente at det skulle foretas en slik vurdering,²⁸ og UDI og UNE gjorde tidligere forholdsmessighetsvurderinger. For om lag fem år siden endret UDI og UNE praksis,²⁹ og de gjør per i dag som hovedregel ingen forholdsmessighetsvurdering.³⁰

Tilbakekallsbestemmelsen for oppholdstillatelser er som for statsborgerskap en *kan*-bestemmelse. Det vil si at oppholdstillatelse og statsborgerskap ifølge regelverket *kan*, men ikke *må*, tilbakekalles hvis vilkårene for tilbakekall er oppfylt. UDI og UNE må benytte sitt skjønn når de vurderer om de tilbakekaller eller ikke.

Det presiseres i bestemmelsen om tilbakekall av statsborgerskap at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn i saker som berører barn. Dette presiseres ikke i bestemmelsen om tilbakekall av oppholdstillatelse. Norske myndigheter er imidlertid uansett forpliktet til å vurdere og legge vekt på hensynet til barnets beste i alle saker som berører barn, i tråd med FNs barnekonvensjon artikkel 3 og Grunnloven § 104. Barn har også en selvstendig rett til å bli hørt i saker som angår dem, jmfør Barnekonvensjonen artikkel 12.³¹

Opphold på nytt grunnlag

Dersom en tillatelse eller statsborgerskap tilbakekalles, må forvaltningen samtidig vurdere om det skal gis en ny oppholdstillatelse i form av beskyttelse³² eller opphold på humanitært grunnlag.³³

Personer får beskyttelse dersom de risikerer forfølgelse ved retur. Opphold på humanitært grunnlag *kan* gis dersom det foreligger sterke menneskelige hensyn eller særlig tilknytning til riket. Det foretas en skjønnsmessig vurdering der innvandringsregulerende hensyn veies opp mot hensyn som taler for at oppholdstillatelse gis. Loven sier eksplisitt at hensynet til barnets beste skal vektlegges som et grunnleggende hensyn.³⁴

27 Jmfør statsborgerloven § 26 fjerde ledd.

28 *Ot.prp. nr. 46 (1986-1987) Om lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (Utlendingsloven)*, s. 77, jf. *Ot. prp. nr. 75 Om lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven)*, s. 332. Les mer i notatet *En juridisk analyse av forholdsmessighet og tilbakekall etter utlendingsloven § 63 første ledd*, tilgjengelig fra: <https://www.noas.no/ressursbank/rapporter/>

29 Ifølge informasjon mottatt fra UNE 1.05.2023 endret UNE sin praksis høsten 2017. NOAS har ikke klart å finne ut akkurat når UDI endret sin praksis.

30 Kan personen anses som «settled migrant», skal det gjøres en forholdsmessighetsvurdering etter Den europeiske menneskerettskonvensjonen artikkel 8, jmfør HR-2016-2017-A.

31 Les mer om utlendingsmyndighetenes praksis i kapittel 6.

32 Jmfør utlendingsloven § 28.

33 Jmfør utlendingsloven § 38.

34 Jmfør utlendingsloven § 38 tredje ledd.

4 Saksgangen i tilbakekallssaker

Vanlig³⁵ saksgang i en tilbakekallssak er som følger:³⁶

- Politiet eller UDI får opplysninger/ny informasjon de mener kan tyde på at oppholdstillatelse eller statsborgerskap er gitt på feil grunnlag, og ønsker å se nærmere på saken. Opplysningene kan for eksempel komme fra UDIs søk i sosiale medier, fra utlendingssaken til et familiemedlem, fra andre offentlige myndigheter som NAV eller ordinært politi, eller fra konkrete tips fra privatpersoner.

UDI kan på et hvilket som helst tidspunkt beslutte at de ikke går videre med saken.

- Saken overføres gjerne fra UDI til politiet, med et brev om hvilke undersøkelser UDI ønsker foretatt i saken.
- Politiet gjør undersøkelser. Undersøkelsene kan omfatte personens sosiale medier, pengeoverføringer, utenlandsreiser, opplysninger fra andre lands myndigheter, opplysninger fra personens og andre personers utlendingssaker, beslag i telefon, ansikts-gjenkjenning/fingeravtrykksammenligning, påbud om DNA-test og husransakelse.
- Politiet innkaller til forvaltningssamtale, som de gjennomfører på vegne av UDI. Forvaltningssamtalen går som regel over flere dager. Samtalen kan også gjennomføres av UDI. Resultatet fra samtalen, herunder sammenligning av opplysninger gitt i samtalen med opplysninger tidligere gitt i utlendingssak, inngår i vurderingen av tilbakekall.

UDI henlegger saken dersom det vurderes at opplysningene i saken tilsier at vilkårene for tilbakekall ikke er oppfylt.

- UDI sender et forhåndsvarsel om tilbakekall og ber om synspunkter fra personen saken gjelder. UDI sender samtidig forhåndsvarsel om utvisning med innreiseforbud.³⁷

³⁵ Se også kapittel 6 om saker som blir straffesaker.

³⁶ Utleddet av NOAS' gjennomgang av saker i rettshjelpsarbeidet og sentrale retningslinjer for forvaltningen: *UDI 2017-001 Politiets oppgaver i tilbakekallssaker*. Tilgjengelig fra: <https://www.udiregelverk.no/rettskilder/udi-retningslinjer/udi-2017-001/>; *UDI 2017-013 UDIs oppgaver i tilbakekallssaker*. Tilgjengelig fra: <https://www.udiregelverk.no/rettskilder/udi-retningslinjer/udi-2017-013/>. Se også: <https://www.udi.no/har-fatt-svar/tilbakekall-a-miste-en-oppholdstillatelse-eller-et-statborgerskap/> Les mer om saksbehandlingstider i kapittel 6.

³⁷ Les mer om utvisning i *Rikets tilstand på asylfeltet* – NOAS' årlige statusrapport: <https://www.riketstilstand.noas.no/utvisning>

- Etter forhåndsvarsel får personen rett til bistand fra advokat.³⁸ Advokaten bistår med å skrive tilsvaret til UDIs forhåndsvarsel. Personen saken gjelder må kontakte advokat selv.

UDI fatter vedtak om ikke-tilbakekall dersom det vurderes at opplysningene i saken tilsier at vilkårene for tilbakekall ikke er oppfylt.

- UDI fatter vedtak om tilbakekall av oppholdstillatelse/statsborgerskap og norske reisedokumenter, samt vedtak om utvisning. Politiet underretter om UDIs vedtak, eller UDI underretter personen/advokaten direkte.

UDI vurderer ny tillatelse på grunnlag av beskyttelse eller på humanitært grunnlag.³⁹ Dersom dette innvilges, fattes vedtak om ny tillatelse samme dag som vedtak om tilbakekall. Personen blir ikke utvist.

- Advokaten bistår med å klage på UDIs vedtak om tilbakekall.⁴⁰ Klagefristen er tre uker.
- UDI behandler klagen. Saken sendes til UNE hvis UDI opprettholder vedtaket om tilbakekall. Det gis som regel utsatt iverksettelse fram til UNE fatter sitt vedtak, som vil si at personen saken gjelder kan oppholde seg lovlig i Norge fram til UNE fatter vedtak i saken.
- UNE behandler klagesaken. Saker om tilbakekall av statsborgerskap skal alltid behandles i nemndmøte, og personen saken gjelder skal få mulighet til å møte personlig og uttale seg i møtet.⁴¹ Et slikt krav stilles ikke i saker om tilbakekall av midlertidig eller permanent oppholdstillatelse, og disse sakene behandles som regel uten at personen saken gjelder får mulighet til å forklare seg muntlig.
- UNE fatter vedtak om tilbakekall av oppholdstillatelse/statsborgerskap og norske reisedokumenter, samt vedtak om utvisning. Politiet underretter om UNEs vedtak, eller UNE underretter personen/advokaten direkte.
- Ved endelig vedtak om tilbakekall fra UNE og uten oppholdstillatelse på nytt grunnlag, gis det utreisefrist og personen saken gjelder må reise fra Norge. Personen blir samtidig utvist og får et innreiseforbud til Norge og resten av Schengen-området.

UNE vurderer om UDIs vedtak om tilbakekall skal omgjøres, slik at personen får beholde sin tillatelse/sitt statsborgerskap. Dersom UNE opprettholder UDIs vurdering om tilbakekall, vurderer UNE ny tillatelse på grunnlag av beskyttelse eller på humanitært grunnlag. Dersom dette innvilges, fattes vedtak om ny tillatelse samme dag som vedtak om tilbakekall. Personen blir ikke utvist.

³⁸ Se også kapittel 5 om rettshjelp.

³⁹ Jmfør utlendingsloven §§ 28, 38 og 73.

⁴⁰ Les mer om klage her: <https://www.udi.no/ord-og-begreper/klage-pa-et-vedtak/#link-1009>

⁴¹ Jmfør statsborgerloven § 27 tredje ledd. Les mer om saksbehandlingen i UNE i NOAS' årlige statusrapport *Rikets tilstand på asylfeltet*: <https://www.riketstilstand.noas.no/rettsikkerhet-i-une>

5 Rettshjelp

Rettshjelp er nødvendig for å sikre grunnleggende rettssikkerhet i saker om tilbakekall av oppholdstillatelse og statsborgerskap.

Stykkprisforskriften § 5 regulerer hvor mange timer gratis rettshjelp (fritt rettsråd) som gis i utlendingssaker og statsborgerskapsaker.⁴² I tilbakekallssaker gis tre timer gratis rettshjelp etter forhåndsvarsel om tilbakekall, og én time gratis rettshjelp ved klage på UDIs vedtak. Ved personlig fremmøte i UNE gis et tillegg på fem timer rettshjelp. Det gis ingen rettshjelp i forbindelse med forvaltningsamtale i tilbakekallssaker.

Dette er for lite rettshjelp til å ivareta rettssikkerheten. Det er svært krevende saker, med stor betydning for menneskene det gjelder. Advokaten må sette seg inn i både den underliggende utlendingssaken, eksempelvis en asylsak, og tilbakekallssaken. Tilbakekallssaker inneholder ofte et stort antall dokumenter, eksempelvis rapporter fra sosiale medier, verifiseringsrapporter, og rapporter om pengeoverføringer.⁴³ Det kan også være behov for å be om innsyn i saker til familiemedlemmer eller personer som mistenkes for å være familiemedlemmer, og dermed nødvendig å gjennomgå ett eller flere nye sett med sakspapirer.

Advokaten må også sette seg inn i søkerens livssituasjon og aktuell landinformasjon, og forholde seg til kompliserte troverdighetsvurderinger og bevisvurderinger i forvaltningens vedtak. Advokaten bør ha én eller flere samtaler med personen saken gjelder, med tolk ved behov, og i tillegg skrive tilsvaret til forhåndsvarsel og eventuell klage på UDIs vedtak.

I april 2020 leverte det offentlige oppnevnte Rettshjelpsutvalget⁴⁴ sin utredning.⁴⁵ Rettshjelpsutvalget foreslår en styrking av rettshjelpen i utlendingssaker. Utvalget fremhever at tilbakekall av oppholdstillatelse hindrer utlendinger i å fortsette å bo i Norge, og at tilbakekall av statsborgerskap er enda mer inngripende siden statsborgerskap innebærer en rekke andre rettigheter i tillegg til retten til opphold i Norge.⁴⁶

42 <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2005-12-12-1442?q=stykkeprisforskriften>

43 Se tabell i vedlegg til rapporten for å få et inntrykk over dokumenter i de 30 gjennomgåtte sakene.

44 <https://www.regjeringen.no/no/dep/jd/org/styre-rad-og-utval/innstillinger/innstillinger-fra-utvalg/innstillinger-levert-i-2020/rettshjelpsutvalget/id2609190/>

45 *NOU 2020: 5 Likhhet for loven — Lov om støtte til rettshjelp (rettshjelpsloven)*. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2020-5/id2700210/?fbclid=IwAR2b1SAyaT3sJ3MtqPCV5FxoPgIndErea7MngGLDxPwTH56oaJMtggEmDbo>

46 *Ibid.*, s. 234-235.

Utvalget foreslår at antall timer gratis rettshjelp økes til fem ved forhåndsvarsel om tilbakekall, og til tre ved klage på UDIs vedtak om tilbakekall.⁴⁷ Rettshjelpsutvalget påpeker at et nemndmøte vanligvis varer lenger enn fem timer, og at det er UNE som avgjør hvor lenge møtet skal vare – ikke utlendingens advokat. Utvalget foreslår derfor at advokaten gis betalt for faktisk medgått tid i møtet, og at det i tillegg gis tre timer rettshjelp til forberedelse av nemndmøtet.

NOAS mener først og fremst at advokater bør gis salær etter medgått tid, det vil si at de gis betalt for faktisk tid som er nødvendig å bruke i den enkelte sak. Som Oxford Research tidligere har foreslått for asylsaker, kan det i praksis løses gjennom en ordning der advokatene leverer timelister til Statsforvalteren og får betalt etter antall timer brukt.⁴⁸ UNE kan eventuelt inngi kommentar før salærets størrelse fastsettes.

Subsidiært støtter NOAS Rettshjelpsutvalgets anbefaling om økning i antall timer rettshjelp i tilbakekallssaker.

I tillegg mener vi det bør gis to timer gratis rettshjelp i forbindelse med forvaltningssamtale.⁴⁹ Forvaltningssamtalen er svært viktig, og kan være avgjørende, for forvaltningens vedtak om tilbakekall. I saker om tilbakekall av midlertidig og permanent opphold er dette også vanligvis eneste mulighet til å forklare seg muntlig.

NOAS erfarer at personen saken gjelder, ikke vet hva han/hun går til i forvaltningssamtalen, og ikke kjenner rettighetene sine. Vi ser saker der politiet har tatt beslag i mobiltelefon eller bedt om DNA-prøve, uten at det er klart for personen om det er på frivillig basis eller om politiet har rett til slik inngripen. I saker som også blir en straffesak,⁵⁰ er det enda mer krevende å forstå hvilke regler som gjelder. I straffesaker er det andre regler enn i forvaltningssaker, blant annet om retten til forsvarer og plikten til å uttale seg. At det er samme politidistrikt og samme avhørsteknikker som brukes i begge sakstyper, gjør det enda vanskeligere å skille forvaltningssamtale og avhør.

Til tross for betydningen av samtalen, har personer som innkalles til forvaltningssamtale ikke rett på informasjon og veiledning om rettigheter og saksgang fra en uavhengig aktør i forkant. NOAS har deltatt i noen forvaltningssamtaler for å bistå våre klienter, og har i tillegg gitt informasjon og veiledning i en rekke saker, men har i utgangspunktet ikke ressurser til dette. Advokat med god kompetanse på asyl- og tilbakekallssaker bør av rettssikkerhetsgrunner oppnevnes i forkant av forvaltningssamtalen.

NOAS mener at satsene for advokatbistand, inkludert mangelen på rett til advokat i forbindelse med forvaltningsintervjuet, medfører at retten til å kunne imøtegå forvaltningens anførsler er alvorlig undergravet.

⁴⁷ Ibid.

⁴⁸ Ibid.

⁴⁹ Les også om forvaltningssamtaler i kapittel 6 om forvaltningens praksis.

⁵⁰ Les mer i kapittel 6.

ANBEFALINGER

- Stortinget og regjeringen bør øke rettshjelpen i utlendingssaker, i tråd med Rettshjelpsutvalgets anbefalinger.
- Stortinget og regjeringen bør øke rettshjelpen i tilbakekallssaker. Prinsipalt bør advokater gis betalt etter antall medgåtte timer. Subsidiært bør antall timer gratis rettshjelp økes til:
 - 2 timer før forvaltningssamtale.
 - 5 timer ved forhåndsvarsel.
 - 3 timer ved klage på UDIs vedtak.
 - Advokat betales for faktisk medgått tid ved nemndmøte, pluss tre timer til forberedelse av møtet.
- Stortinget og regjeringen bør sørge for at rett til advokat inntreer i forbindelse med forvaltningsintervju.

6 Forvaltningens praksis

Åpning av tilbakekallssak

NOAS' erfaring fra rettshjelpsarbeidet er at tilbakekallssaker har blitt åpnet⁵¹ på svært varierende grunnlag. Tilbakekallssakene spenner fra de mest åpenbare, hvor personen eksempelvis har oppgitt flere identiteter til norske myndigheter, til de som er opprettet på sviktende grunnlag. Vi har funnet flere eksempler på forvaltningssamtaler der ungdommer blir konfrontert med funn som ikke er egnet til å opprette sak om tilbakekall. Våre funn gjenspeiles i den høye andelen saker som blir henlagt.

Vi ser tilfeller der politiet mistenker at personer har flere familiemedlemmer enn de har fortalt om. Noen ganger viser mistanken seg å være ugrunnet. Dette gjaldt fem av våre gjennomgåtte saker. I andre saker har en person fått kontakt med familie, eller har familie de ikke tidligere har opplyst om, uten at NOAS kan se at det har betydning for vurderingen av tilbakekall. Dette gjaldt to av de gjennomgåtte sakene. Et barn som har fått beskyttelse på grunn av sikkerhetssituasjonen på hjemstedet i Afghanistan, skal ikke kunne miste oppholdstillatelsen fordi familie dukker opp på et sted det var og er uaktuelt å returnere barnet til.

Vi ser tilfeller der politiet presenterer mistanke om «tilknytning til Pakistan», uten at denne tilknytningen virker vesentlig for vurderingen av tilbakekall. I saksgjennomgangen har vi to saker der tilbakekallssak er åpnet på grunn av et familiemedlems feriereiser til Pakistan. I en annen sak har personen selv giftet seg med en person bosatt i Pakistan. Under forvaltningsintervjuet presenteres ingen funn som tilsier at personen har fått sin tillatelse på uriktig grunnlag, for eksempel at personen har oppholdstillatelse eller statsborgerskap i Pakistan.

I tilbakekallssakene bruker politiet og UDI sosiale medier aktivt, særlig Facebook. Funn fra sosiale medier har varierende kvalitet, og mistanker med bakgrunn i slike funn har i en del saker blitt tillagt for stor vekt. Mange afghanere blir for eksempel konfrontert i forvaltningssamtalen med nettverk i sosiale medier med samme etternavn som dem selv. Forvaltningen bør være kjent med at afghanere vanligvis ikke bruker etternavn, og at det navnet de oppgir ved registrering i Norge eksempelvis kan være hjemstedet eller fars fornavn.⁵² I to av de gjennomgåtte sakene konfronteres ungdom/unge voksne med «funn» som viser seg å være en direkte misforstått lesning av sosiale medier.⁵³ På

⁵¹ Som tidligere nevnt i rapporten fremstår det som vilkårlig når tilbakekallssak opprettes i forvaltningens interne saksbehandlingssystem DUF.

⁵² Landinfo (2016) *Afghanistan: Navn- og navnetradisjoner*, s. 3-5. Tilgjengelig fra: https://landinfo.no/asset/3337/1/3337_1.pdf

⁵³ Les mer om hvordan sosiale medier brukes i vurderingen av grunnlag for tilbakekall senere i dette kapittelet.

bakgrunn av likelydende etternavn og hvordan personer kommuniserer i sosiale medier, tror politiet de har funnet nære slektninger, noe som viser seg ikke å stemme.

Vi ser også at det åpnes tilbakekallssak på grunn av at personer man omgås i Norge er mistenkt for å ha oppgitt uriktig identitet. I sakene vi har gjennomgått er 22 av 30 saker koblet til flere saker. I én sak har vi sett nettverk så store som et tyvetalls personer, der vi er kjent med at flere av disse har fått opprettet tilbakekallssak.

NOAS vurderer at en del av tilbakekallssakene antagelig aldri burde ha vært opprettet. Dette medfører at store samfunnsmessige og personlige kostnader kunne ha vært unngått.

ANBEFALINGER

- UDI bør heve terskelen for hva som skal til for å åpne tilbakekallssak, og lage retningslinjer for denne vurderingen. Formålet er å sikre at tilbakekallssaker ikke åpnes på tynt grunnlag og å sikre likebehandling.
- Dersom politiet fortsetter å gjennomføre forvaltningssamtaler bør UDI sikre tettere dialog i undersøkelsesperioden. UDI må ta stilling til henleggelse av saken etter at øvrige undersøkelser er gjennomført, og før en eventuell forvaltningssamtale.
- UDI bør gjøre en formalisert vurdering av om man skal gå videre med saken eller ikke på et så tidlig tidspunkt som mulig. Formålet er å gi den det gjelder en tydelig avklaring så tidlig som mulig.

Saksbehandlingstid⁵⁴

Saksbehandlingstiden i tilbakekallssaker kan være svært lang, og personer, inkludert barn og unge, må leve i flere år med stor usikkerhet om det videre livet i Norge. Drøyt 12 % av sakene har vært til behandling hos UDI i mer enn fem år.⁵⁵

Ifølge UNEs praksisbeskrivelse om tilbakekall av statsborgerskap har noen saker hatt ni års saksbehandlingstid.⁵⁶ Saksbehandlingstiden ble allikevel ikke tillagt avgjørende vekt i UNEs vurdering av om tillatelse skulle tilbakekalles eller ikke:

Saksbehandlingstiden i sakene varierer altså fra totalt ni år til cirka ett år. I sakene med ni års saksbehandlingstid, erkjente nemnda at dette var svært lang saksbehandlingstid, men mente det ikke gjorde vedtakene uforholdsmessige. Det ble blant annet vist til berostillelsen på ca. 3 år og at disse sakene generelt krever mye utredning og grundig saksbehandling. I tillegg ble det vist til at klagerne fikk «godskrevet» den lange saksbehandlingstiden som oppholdstid i vurderingen av botid som også skal vektlegges.

⁵⁴ Les mer om konsekvenser av lang saksbehandlingstid i kapittel 9.

⁵⁵ 217 av 1 682 saker, jamfør statistikken over når tilbakekallssakene ble opprettet i kapittel 2. Saksbehandlingstiden kan være fem år eller mer i enda flere saker tatt i betraktning at UDI ikke har et klart system for når tilbakekallssak opprettes i DUF.

⁵⁶ Utlendingsnemnda, *Tilbakekall av statsborgerskap - Praksisbeskrivelse av 16.08.2022*. Tilgjengelig fra: <https://www.une.no/kildesamling/andre-praksisbeskrivelser/tilbakekall-av-statsborgerskap/>

Berostillelsen av saker det vises til, gjaldt en treårsperiode da nytt regelverk for tilbakekall av statsborgerskap var til vurdering. Sakene ble berostilt fra februar 2017,⁵⁷ og gjenopptatt etter at nye regler trådte i kraft i januar 2020.⁵⁸

Mange av tilbakekallssakene NOAS ser i rettshjelpsarbeidet, gjelder personer som var mindreårige da saken ble påbegynt.⁵⁹ Vår erfaring er at sakene til barna ikke prioriteres. Vi har flere saker i rettshjelpsarbeidet der barn var 15 år da tilbakekallssak ble opprettet,⁶⁰ og saken fortsatt ikke var avgjort ved fylte 18 år. Da gjelder ikke lenger reglene som skal gi ekstra beskyttelse til barn, og tenåringen behandles som voksen. Det kan ha avgjørende betydning blant annet for vurderingen av om personen kan holdes ansvarlig for eventuelle uriktige opplysninger og for vurderingen av om ny oppholdstillatelse skal gis.

I desember 2022 uttalte Sivilombudet at UDI i en sak med over syv års saksbehandlingstid har brutt forvaltningsloven på grunn av lang saksbehandlingstid.⁶¹

Saken gjelder behandlingstiden av en søknad om norsk statsborgerskap og sak om tilbakekall av permanent oppholdstillatelse. Klageren søkte om norsk statsborgerskap i august 2015. Utlendingsdirektoratet (UDI) fattet mistanke om at det kunne være grunnlag for tilbakekall av hans permanente oppholdstillatelse i mars 2016. Forhåndsvarsel om tilbakekall ble sendt i august 2022. Statsborgerskapssaken er – godt over syv år senere – fremdeles ikke avgjort.

Sivilombudet er kommet til at en samlet behandlingstid på over syv år i denne saken er i strid med forvaltningsloven § 11 a første ledd om at en sak skal forberedes og avgjøres uten ugrunnet opphold.

UDI har heller ikke overholdt forvaltningslovens krav etter § 11 a andre og tredje ledd, samt god forvaltningsskikk, om å holde klageren orientert om saksfremdriften underveis.

Verken statsborgerskapssaken eller tilbakekallssaken er per dags dato avgjort. Direktoratet må nå fatte vedtak i sakene.

Sivilombudet har også flere ganger tidligere uttalt seg om lang saksbehandlingstid i saker på grunn av tilbakekallsvurderinger.⁶² Saksbehandlingstiden har vært på mellom tre og fem år, og har i hovedsak skyldtes store restanser i tilbakekallsporteføljen. Sivilombudet mener UDI må gjøre mer for å få ned saksbehandlingstiden i disse sakene, samt gjøre konkrete vurderinger av hvor mye informasjon søkere kan få om grunnen til lang ventetid. Sivilombudet vil «fortsette å følge med på saksbehandlingstiden fremover».⁶³

57 Justis- og beredskapsdepartementet, *Instruks om berostillelse av saker om tilbakekall av statsborgerskap etter statsborgerloven § 26 annet ledd*. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/instruks-om-berostillelse-av-saker-om-tilbakekall-av-statsborgerskap-etter-statsborgerloven--26-annet-ledd/id2581828/>

58 Det ble blant annet innført krav om forholdsmessighetsvurdering i saker om tilbakekall av statsborgerskap, og en hovedregel om at barn ikke skal miste sitt norske statsborgerskap som følge av feil som deres foreldre eller besteforeldre har gjort. Les mer om regelverk i kapittel 3.

59 Se vedlegg for detaljert oversikt over 30 gjennomgåtte saker.

60 Saksopprettelsestidspunkt er i sakene estimert utfra når vi ser at berostilt koblet utlendingssak er opprettet eller på annet vis ut fra funn i tilbakekallssak.

61 SOM-2022-3856. Tilgjengelig fra: <https://www.sivilombudet.no/uttalelser/lang-behandlingstid-av-soknad-om-norsk-statsborgerskap-og-sak-om-tilbakekall/>

62 SOM-2020-326, SOM-2018-2956, SOM-2016-3091. Tilgjengelige fra: <https://www.sivilombudet.no/uttalelser/>

63 SOM 2020-326. Tilgjengelig fra: <https://www.sivilombudet.no/uttalelser/utlendingsdirektoratets-behandlingstid-i-sak-om-permanent-oppholdstillatelse-og-tilbakekall/>

UDI har foreslått å henlegge tilbakekallssaker som ble opprettet i 2018 eller tidligere, samt tilbakekallssaker som er tilknyttet søknader om statsborgerskap, permanent oppholdstillatelse eller familieinnvandring. Departementet støttet ikke dette i svar til UDI av 7. juni 2022.⁶⁴

UDI er bekymret for de store restansene og svært lange saksbehandlingstider i tilbakekallssaker.⁶⁵ Justis- og beredskapsdepartementet har i tildelingsbrevene til UDI de siste årene også påpekt utfordringen med lang saksbehandlingstid, og uttrykt forventning om at UDI bygger ned restanser.⁶⁶ I tildelingsbrevet for 2023 skriver departementet følgende:⁶⁷

Tilbakekall er en viktig portefølje, både etter utlendingsloven og statsborgerloven, hvor det ikke er ønskelig med store restanser. Utlendingsforvaltningen har over flere år hatt vedvarende store restanser i tilbakekallsporteføljen. Det er viktig å avslutte de gamle sakene, bl.a. for å unngå at forvaltningslovens krav til behandlingstid brytes samt følgeproblemer i tilknyttede (familie)saker. Det er også nødvendig å jobbe med nye saker for å oppnå bedre kontroll med pågående misbruk. UDI må fremover avveie ressursbruken og sørge for raskere fremdrift i de sakene som prioriteres for behandling.

I årsrapporten for 2022 skriver UDI at de har hatt dialog med departementet om å bygge ned restansene av de aller eldste sakene om tilbakekall av oppholdstillatelse, noe som har resultert i en høyere andel henleggelse i disse sakene.⁶⁸ Her nevnes konkret henleggelse av saker som er eldre enn 1000 dager gamle. På tross av henleggelse, opplyses at andelen ubehandlede Afghanistan-saker som er eldre enn to år, økte gjennom 2022 til å gjelde nesten halvparten av sakene.

Det er helt avgjørende at saksbehandlingstiden i tilbakekallssaker går ned, og det bør innføres en saksbehandlingsfrist for forvaltningen i disse sakene.

ANBEFALINGER

- Stortinget og regjeringen bør sørge for at personer som var barn da tilbakekallssak ble opprettet behandles som barn i forvaltningens videre håndtering av saken, selv om de fyller 18 år i løpet av saksbehandlingstiden.
- Regjeringen bør innføre en saksbehandlingsfrist for forvaltningen, forslagsvis på 15 måneder. Anbefalingen må sees i sammenheng med anbefaling om at forvaltningen oppretter tilbakekallssak i sine systemer på et så tidlig tidspunkt som mulig.
- UDI bør redusere saksbehandlingstiden i tilbakekallssaker kraftig.
- UDI bør prioritere saker som gjelder barn og saker med tilknyttet utlendingssak som er satt på vent.
- UDI bør opprette en tilbakekallssak formelt i sine interne systemer (DUF) på et så tidlig tidspunkt som mulig. Formålet er å sikre at forvaltningslovens regler om partsinnsyn og saksbehandlingstid blir fulgt.

64 Brev 2022-06-07-JD. Tilgjengelig fra: <https://www.udiregelverk.no/rettskilder/departementenes-rundskriv-og-instruksjer/2022-06-07-jd/>.

65 UDI, *Årsrapport for 2021*, side 41. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/c7a16faa2e014a6ca48990e162c23778/arsrapport-udi-2021.pdf>

66 Tildelingsbrevene er tilgjengelige her: <https://www.regjeringen.no/no/dokument/dep/jd/tildelingsbrev-arsrapporter-og-instruksjer--justis--og-beredskapsdepartementet/id710554/?expand=factbox2545085>

67 Justis- og beredskapsdepartementet, *Tildelingsbrev 2023 - UDI*, side 10. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/c7a16faa2e014a6ca48990e162c23778/tildelingsbrev-2023-udi2206885.pdf>

68 UDI, *Årsrapport for 2022*, s. 34-35. Tilgjengelig fra: <https://www.udi.no/globalassets/om-udi/arsrapport-udi-2022.pdf>

Berostillelse av andre saker

Mens UDI og politiet utreder om det er grunnlag for tilbakekall, fornyes ikke midlertidig oppholdstillatelse eller reisebevis, eller de fornyes kun én gang.⁶⁹ Det skaper ytterligere usikkerhet og en rekke praktiske utfordringer.

Reisebevis/utlendingspass er ofte den eneste legitimasjonen utlendinger med tillatelse etter søknad om asyl har i Norge. Det blir umulig å ta førerkort, reise inn og ut av landet eller skaffe BankID, og svært vanskelig blant annet å søke om jobb og studieplass. I saksgjennomgangen har vi flere eksempler på ungdommer som går yrkesfaglig videregående og får problemer med å gjøre ferdig praksis- eller lærlingperiode fordi de ikke kan ta førerkort, ungdommer som gjennomfører russetida uten gyldig legitimasjon og personer som ikke kan besøke slektninger, inkludert syke foreldre, fordi de mangler reisebevis.

Behandlingen av andre utlendingssaker blir stilt i bero i påvente av avgjørelse i tilbakekallssaken. Dette gjelder søknad om permanent opphold eller statsborgerskap. I tillegg påvirkes andre personers søknader, for eksempel om en ektefelle, et barn eller foreldre har søkt familieinnvandring eller asyl.

Sivilombudet har, av eget tiltak, undersøkt UDIs behandlingstid for søknader om familieinnvandring. Sivilombudet uttalte i juni 2022 at tidsbruken i sakene med aller lengst behandlingstid i hovedsak er forårsaket av berostillelse på grunn av tilbakekallssak tilknyttet referansepersonen.⁷⁰ Sivilombudet uttalte videre:

Behandlingstidene i et stort antall familieinnvandringssaker er i strid med de lovbestemte kravene til behandlingstid i forvaltningsloven § 11 a). Av søkerne som ventet på svar per januar 2022 hadde 453 søkere allerede ventet på svar i rundt 2 år eller mer, mens den aller eldste saken gjaldt en søknad fra 2013. Selv om drøye 60 % av sakene har en behandlingstid på under seks måneder, ser Sivilombudet alvorlig på at UDI over flere år har hatt mange saker med svært lange behandlingstider. Det er særlig alvorlig at dette også gjelder mange saker om barn.

Når tilbakekallssak åpnes mot én person i en familie eller en antatt familie, rammer det ofte flere eller alle personer i familien. Sivilombudet undersøkte for eksempel i 2022 en sak der et barns søknad om norsk statsborgerskap var berostilt i 4 ½ år fordi forvaltningen hadde åpnet tilbakekallssak mot faren. Ombudet kom til at berostillelsen var ugrunnet.⁷¹ NOAS ser i 22 av 30 gjennomgåtte saker at det ble åpnet tilbakekallssak mot flere personer samtidig. Alle disse personenes utlendingssaker stopper opp. Vi ser eksempler på at personer må gjennomleve stor usikkerhet med lange saksbehandlingstider, omfattende forvaltningsintervjuer med politiet, alt på grunn av det som viser seg å være ugrunnet mistanke mot en venn. Et særlig grelt eksempel gjelder en sak der en mindreårigs sak om familieinnvandring med sin mor er lagt på vent på grunn av mistanke mot et av hans familiemedlemmer. Familieinnvandringssøknaden er etter 4 ½ år enda ikke behandlet, og moren befinner seg i en svært vanskelig situasjon i Afghanistan. Gutten savner og bekymrer seg for moren.

69 Instruks GI-05/2019. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/gi-052019--instruks-om-adgangen-til-a-fornye-midlertidig-oppholdstillatelse-og-reisedokument-i-pavente-av-avgjorelse-i-sak-om-opphortilbakekall-etter-utlendingssloven--37-forste-ledd-bokstav-a-til-d-og-/id2680065/>

70 Sak SOM-2022-1160. Tilgjengelig fra: <https://www.sivilombudet.no/uttalelser/udis-behandlingstider-og-prioritering-av-barn-i-familieinnvandringssaker/>

71 SOM-2022-4247. Tilgjengelig fra: <https://www.sivilombudet.no/uttalelser/langvarig-og-ugrunnet-berostillelse-av-et-barns-sak-om-statsborgerskap/>

ANBEFALINGER

- Stortinget og regjeringen bør sikre at oppholdstillatelse og reisebevis/utlendingspass fornyes selv om det er opprettet sak om tilbakekall, i saker med lang saksbehandlingstid.
- UDI bør redusere saksbehandlingstiden i tilbakekallssaker kraftig.
- UDI bør prioritere saker som gjelder barn og saker med tilknyttet utlendingssak som er satt på vent.

Forvaltningssamtaler

Forvaltningssamtaler i tilbakekallssaker foretas i de fleste tilfeller i det lokale politidistriktet, og løper over flere hele dager.⁷² Det finnes ikke offentlig tilgjengelige retningslinjer for disse samtalene.⁷³ NOAS erfarer imidlertid at samtalene har en fast form med innledende premisslegging om intervjuet og regelverket, en del med åpne spørsmål, en fase med konfrontasjon med konkrete funn, og avslutning. Vi gjenkjenner politiets avhørsmetoder.⁷⁴

I tillegg til rapportene fra forvaltningssamtalene som inngår i 30 gjennomgåtte saker, har NOAS deltatt i forvaltningssamtaler hos politiet for å bistå klienter, og fått informasjon fra klienter om hvordan de opplevde samtalen.

Vår erfaring er at politiets premisslegging innledningsvis i samtalen ikke er god nok, og at klientene våre ikke nødvendigvis forstår konteksten for samtalen. Politiet, som del av forvaltningen, ser ikke ut til å oppfylle sin veiledningsplikt.⁷⁵ Politiet bruker formelt og generelt språk. Det vises ikke til konkrete momenter i denne personens sak, heller ikke når formålet med intervjuet og intervjuets oppbygging presenteres. Under regelverksgjennomgangen leses ordlyden i utlendingsloven opp uten at den forklares videre.

Politiet bør informere konkret om hvorfor tilbakekallssak er opprettet, hvilke typer undersøkelser forvaltningen har anledning til å gjøre, og at det også er anledning til å sende forvaltningen informasjon i etterkant av samtalen.

Etter premissleggingen innhenter politiet personalia, informasjon om nettverk, samt informasjon om grunnlaget for søknad om beskyttelse gjennom åpne spørsmål. Så følger åpne spørsmål om funn, for eksempel om bruk av sosiale medier og hvilket nettverk personen har der, og kjennskap til personer som det fremlegges bilder av. Først deretter fremlegger politiet de konkrete funnene og mistankene de har.

72 Se vedlegg for en oversikt over antall dager i 30 gjennomgåtte saker.

73 I rundskriv fra UDI vises kun til at politiet kan gjennomføre intervju dersom UDI ber om det, jf. *UDI 2017-001 Politiets oppgaver i tilbakekallssaker*, punkt 3.11. Tilgjengelig fra: https://www.udiregelverk.no/rettskilder/udi-retningslinjer/udi-2017-001/#3.11.3.11_Politiet_forbereder_saken

74 Riksadvokatens arbeidsgruppe (2013). *Avhørsmetodikk i politiet*, kapittel 9. Tilgjengelig fra: <https://www.riksadvokaten.no/wp-content/uploads/2017/10/Avh%C3%B8rsmetodikk-i-Politiet-med-vedlegg.pdf>

75 Forvaltningen plikter å veilede slik at parten gis adgang til å «vareta sitt tarv» på best mulig måte, jf. forvaltningsloven § 11.

Å fremlegge potensielle bevis et stykke ut i samtalen, er i tråd med politiets arbeidsmetoder.⁷⁶ Våre klienter forteller imidlertid at de opplever intervjuformen som ubehagelig og stressende, fordi den er uforutsigbar og, for noen, uforståelig. De ønsker å se konkrete funn så tidlig som mulig, så det er lettere å svare konkret på politiets spørsmål. Dette er i tråd med funn og anbefalinger i Institutt for samfunnsforsknings rapport om tilbakekall:⁷⁷

The informants did not feel sufficiently informed about the process involved in revocation cases. Often they were not told why a case had been opened.

Og:

By default, the immigration authorities should provide the individual with as much information as possible at the earliest point possible. In particular, the grounds for (possible) revocation should be revealed as early as possible.

Personer NOAS har snakket med forteller oss at de opplever intervjuet hos politiet som et avhør der de er mistenkte. De forteller om intervjuere med en konfronterende stil, at de opplever det inn- gripende med beslag i telefon og DNA-prøver, og at de ikke har fått lov til å snakke med slektninger eller venner i pausene. Politiet har her kalt inn flere personer som kjenner hverandre samtidig, med det bevisste formål for øye at de ikke skal kunne snakke sammen. Vi har flere eksempler på at personer bryter sammen i gråt i forvaltningssamtale. I én sak vi kjenner til ble forvaltningssamtale avbrutt da en ung voksen måtte sendes akutt til legevakten for oppfølging. I en annen sak ble en ung voksen fulgt til lege etter samtalen med politiet.

Vår erfaring er at politiet i for stor grad mangler kompetanse til å gjennomføre forvaltningssamtalene, både hva gjelder å tilpasse sine avhørsmetoder til den aktuelle persongruppen, og til å vurdere hva slags funn som er av vesentlig betydning for vurderingen av tilbakekall av oppholdstillatelse gitt etter søknad om asyl.⁷⁸

Barn og unge som har flyktet til Norge er i en særlig sårbar situasjon. Mange har opplevd vold og overgrep fra politi og myndigheter før de kommer til Norge.⁷⁹ NOAS vurderer at (tidligere) enslige mindreårige og andre sårbare personer har behov for tilpasset informasjon og tilrettelagte intervjuer/samtaler. God informasjon og veiledning vil gjøre dem tryggere på prosessen og bidra til bedre opplysning av sakene.

NOAS mener UDI bør gjennomføre forvaltningssamtalene i tilbakekallssaker. Dette er på bakgrunn av deres erfaring og kompetanse med samtaler og saker om tilbakekall og beskyttelse. UDI ser positivt på selv å gjennomføre forvaltningssamtaler. I 2022 gjennomførte de en pilot på dette.⁸⁰ UDI mener det har gitt vesentlig kortere saksbehandlingstid og bedre saksflyt. De vil fortsette å intervjuer i saker hvor de finner det mest hensiktsmessig.

76 Riksadvokatens arbeidsgruppe (2013) *Avhørsmetodikk i politiet*, kapittel 9. Tilgjengelig fra: <https://www.riksadvokaten.no/wp-content/uploads/2017/10/Avh%C3%B8rsmetodikk-i-Politiet-med-vedlegg.pdf>

77 Jan-Paul Brekke, Simon Roland Birkvad og Marta Bivand Erdal (2019) *Losing the Right to Stay - Revocation of immigrant residence permits and citizenship in Norway — Experiences and effects*, Institutt for samfunnsforskning, s. 63 og 90. Tilgjengelig fra: <https://samfunnsforskning.brage.unit.no/samfunnsforskning-xmlui/handle/11250/2599967>

78 Les mer om dette temaet i tidligere i dette kapittelet, under grunnlaget for å åpne tilbakekallssak.

79 Redd Barna (2022) *Wherever we go, Someone does us Harm: Violence against refugee and migrant children arriving in Europe through the Balkans*. Tilgjengelig fra: <https://resourcecentre.savethechildren.net/document/wherever-we-go-someone-does-us-harm-violence-against-refugee-and-migrant-children-arriving-in-europe-through-the-balkans/>

80 UDI, *Årsrapport for 2022*, s. 37. Tilgjengelig fra: <https://www.udi.no/globalassets/om-udi/arsrapport-udi-2022.pdf>

Det er svært viktig at det gis rettshjelp i forkant av forvaltningssamtalen slik at personene det gjelder kan få nødvendig uavhengig informasjon og veiledning.⁸¹

ANBEFALINGER

- Regjeringen bør sørge for at UDI overtar oppgaven med å gjennomføre forvaltningssamtaler i tilbakekallssaker fra politiet.
- UDI bør overta oppgaven med å gjennomføre forvaltningssamtaler fra politiet.
- UDI bør lage en veileder for gjennomføring av forvaltningssamtalen som sikrer god premisslegging og at det gis god og konkret informasjon innledningsvis i forvaltningssamtalen. Formålet er å oppfylle forvaltningens veiledningsplikt.
- UDI bør sørge for at personer med tilbakekallssak får et brev fra UDI om at det opprettes tilbakekallssak og hvorfor. Informasjonen bør være så konkret som mulig, og bør være tilgjengelig i forkant av en mulig forvaltningssamtale.

Saker som blir straffesaker

Alle utlendinger som søker om opphold i Norge har etter utlendingsloven en plikt til å medvirke til avklaring av egen identitet.⁸² Asylsøkere har en særskilt plikt til å levere pass de måtte ha sammen med søknaden.⁸³ Det kan være straffbart om disse pliktene brytes.⁸⁴ Det kan også være straffbart å gi vesentlig uriktige eller åpenbart villedende opplysninger i en sak etter utlendingsloven.⁸⁵ Oppdages slike brudd på loven i tilbakekallsprosessen, kan det føre til anmeldelse og straffesak.⁸⁶

I saksgjennomgangen av 30 tilbakekallssaker, har NOAS sett fire saker der antatt straffbare forhold tidlig er anmeldt, og etterforskning er foretatt i straffesopret.⁸⁷ Det ser i sakene ut til at det er politiet som har anmeldt og opprettet straffesak, etter at UDI ved brev har overført tilbakekallssak til dem for undersøkelser. Saken om antatt uriktig identitet og uriktige opplysninger er blitt en straffesak og har derfor ikke fulgt den ordinære saksgangen i tilbakekallssaker.⁸⁸

Opprettelse av straffesak basert på mistanke om feilaktig informasjon fremstår for oss som vilkårlig. De fire straffesakene vi fant i vår gjennomgang gjelder saker med mistanke om pakistansk nasjonalitet og alle er fra samme politidistrikt. I saksgjennomgangen har vi imidlertid andre saker der det foreligger mistanke om pakistansk statsborgerskap, og der bevisbildet fremstår i det vesentlige likt, uten at forholdet er anmeldt. I rettshjelpsarbeidet ser vi også saker fra andre land med grove brudd

81 Se kapittel 5 om rettshjelp.

82 Jmfør utlendingsloven § 83.

83 Jmfør utlendingsloven § 93 første ledd annet punktum.

84 Jmfør utlendingsloven § 108 andre ledd bokstav a er det straffbart om pliktene brytes «forsettlig eller uaktsomt».

85 Jmfør utlendingsloven § 108 andre ledd bokstav c. Her gjelder aktsomhetsnormen «forsettlig eller grovt uaktsomt».

86 Retningslinje fra UDI 2010-095 *Politianmeldelse ved grovt brudd på utlendingsloven*. Tilgjengelig fra: <https://www.udiregelverk.no/rettskilder/udi-retningslinjer/udi-2010-095/>; Retningslinje fra Riksadvokaten *Retningslinjer for påtalebehandling av straffbare handlinger som avdekkes i utlendingssaker mv*. Tilgjengelig fra: <https://www.riksadvokaten.no/document/retningslinjer-for-patalebehandling-av-straffbare-handlinger-som-avdekkes-i-utlendingssaker-mv/>

87 Vi har hørt om flere slike saker fra det afghanske diasporamiljøet og fra advokater vi har kontakt med.

88 Saksgangen som skissert i kapittel 4.

på utlendingsloven der det ikke har blitt opprettet straffesak. Vi har forsøkt å innhente svar fra det aktuelle politidistriktet på hvilke retningslinjer de har for når forhold anmeldes. Svaret vi får er at dette er en vurdering for påtalemakten, og at politidistriktet ikke har retningslinjer for anmeldelse utover de offentlige tilgjengelige.⁸⁹

Når straffesak kjøres forut for tilbakekallssak, blir saksgangen annerledes enn i en ordinær tilbakekallssak. I straffesaker innkalles det til avhør, i stedet for forvaltningssamtale. Personen blir hentet av politiet, enten på jobb eller hjemme, og tatt til avhør. I én av våre gjennomgåtte saker, har vi fått opplysninger om at personen ble plassert på glattcelle før avhør.

I en straffesak får man en forsvarer.⁹⁰ I sakene vi har gjennomgått, har det blitt oppnevnt advokater som har strafferett som kompetanseområde, men ikke nødvendigvis utlendingsrett. Straffesaken er i disse tilfellene tett knyttet til utlendingssaken og vi ser at det hadde vært en fordel om advokatene også hadde god kompetanse på utlendingsrett.

Etter tiltale og behandling i retten, er det etter NOAS' erfaring ilagt kortere fengselsstraffer, som noen har fått omgjort til fotlenke, der personen er dømt. Det dømmes for falsk forklaring og uriktige opplysninger.⁹¹ I én av våre gjennomgåtte saker, ble personen frikjent i straffesaken i Tingretten.

Parallelt kjøres tilbakekallssaken. Det foretas ikke forvaltningsintervju, men UDI baserer seg på opplysninger fra straffesak presentert av politiet i en rapport til UDI når de forhåndsvarsler om tilbakekall av oppholdsgrunnlag og utvisning med innreiseforbud.

I straffesaken er fokuset på den straffbare handlingen. Vi erfarer at personer som er i avhør i stedet for forvaltningsintervju, derfor får svært mangelfull eller helt manglende informasjon om tilbakekallssak før de får forhåndsvarsel om tilbakekall.

ANBEFALINGER

- Regjeringen bør sikre at det ikke åpnes straffesak før utlendingssaken er endelig avgjort og det er slått fast at det foreligger sannsynlighetsovervekt for brudd på utlendingsloven.
- UDI bør konkretisere retningslinjene for å anmelde saker der utlendingen har overtrådt utlendingsloven. Straffesak bør ikke åpnes før utlendingssaken er endelig avgjort og det er slått fast at det foreligger sannsynlighetsovervekt for brudd på utlendingsloven.

Innsyn i saksdokumenter

Partsinnsyn er en grunnleggende rettighet i forvaltningssaker.⁹² Retten til innsyn er av avgjørende betydning for at en person skal kunne ivareta saksopplysningsplikten og for den grunnleggende

89 Se fotnoter 36 og 86.

90 Jmfør stykkprisforskriften. Tilgjengelig fra: <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2005-12-12-1442?q=stykkeprisforskriften>

91 Jmfør straffeloven (1902) § 166 og straffeloven § 221.

92 Jmfør forvaltningsloven § 18.

retten til kontradiksjon.⁹³ Sivilombudet uttaler følgende om innsynsretten:⁹⁴

Partenes tilgang til de premisser og vurderinger som ligger til grunn for forvaltningens vedtak er et sentralt prinsipp i vår forvaltningsrett. Det er viktig i forhold til å sikre at partene kan bidra til å få en sak forsvarlig opplyst før forvaltningen tar et standpunkt, i forhold til publikums tillit til de vedtak som fattes, og i forhold til publikums adgang til å etterprøve om et vedtak bygger på et riktig faktisk grunnlag. Det er en grunnleggende oppgave for ethvert forvaltningsorgan å sikre at publikums lovfestede rettigheter til partsinnsyn respekteres.

Den tilbakekallssaken gjelder, har ifølge forvaltningsloven i utgangspunktet rett til å få innsyn i dokumentene i egen sak.⁹⁵ Innsyn kan nektes bl.a. når det gjelder dokumenter forvaltningen har utarbeidet for egen saksforberedelse og når det er forhold som av særlige grunner ikke bør meddeles videre.⁹⁶

NOAS' erfaring fra rettshjelpsarbeidet er at UDI innvilger innsyn de fleste sentrale saksdokumenter, men at innsynet utsettes fram til forvaltningssamtale er gjennomført. Loven har en bestemmelse om hvordan innsyn skal gis, som inneholder setningen: «Dersom partsinnsyn kan motvirke muligheten for å få saken avklart, kan fastsettes at parten ikke skal ha adgang til dokumentene så lenge undersøkelser pågår».⁹⁷

UDIs utsettelse av innsyn gjelder partens egne dokumenter i asylsaken, slik som rapporten fra asyLintervjuet og vedtaket om første oppholdstillatelse. Utsettelsen gjelder i praksis inntil forvaltningsintervju er gjennomført. UDI mener tilgang til dokumentene kan gjøre at den saken gjelder kan forberede seg til samtalen og tilpasse forklaringen etter hvilke opplysninger som er gitt tidligere, og dermed motvirke oppklaring av saken. Forvaltningens presumpsjon synes å være at personen vil forklare seg uriktig.

Personen saken gjelder får ingen eller liten informasjon om at undersøkelser gjøres i tilbakekallssak før innkalling til forvaltningssamtale mottas. Klienter forteller NOAS at UDI svarer dem svært vagt på telefon på spørsmål om hvorfor det er så lang saksbehandlingstid i eksempelvis sak om permanent opphold. De får ikke vite at denne saken er berostilt, de får ingen informasjon om hvorfor behandlingen av saken har stoppet opp, utover at de i visse tilfeller får vite at det er behov for nærmere «undersøkelser i saken». UDIs praksis om å gi lite informasjon, kan utledes fra deres retningslinjer om tilbakekallssaker, hvor det står følgende:⁹⁸

I saker der politiet og/eller UDI identifiserer, forbereder og vurderer tilbakekall, er det viktig at personen ikke får kjennskap til at vi arbeider med saken før vi har gjort de nødvendige undersøkelsene i saken.

NOAS mener UDIs praksis med å utsette innsyn og tilbakeholde informasjon om mulig tilbakekall strider mot forvaltningsloven, og er problematisk av flere grunner.

93 Kontradiksjon er et rettsprinsipp som innebærer at ingen skal kunne dømmes uten at de først får mulighet til å uttale seg om saken og gjøre seg kjent med beskyldningene som er rettet mot dem.

94 SOM-2013-3177. Tilgjengelig fra: <https://www.sivilombudet.no/uttalelser/praksis-ved-oversendelse-av-saksdokumenter-og-behandlingen-av-begjaering-om-partsinnsyn-i-utlendingssak/>

95 Jmfør forvaltningsloven § 18.

96 Jmfør forvaltningsloven §§ 18-19.

97 Jmfør forvaltningsloven § 20 første ledd annet punktum.

98 UDI 2017-013 UDIs oppgaver i tilbakekallssaker, punkt 1.8. Tilgjengelig fra: https://www.udiregelverk.no/rettskilder/udi-retningslinjer/udi-2017-013/#1.8.1.8_Partsinnsyn_i_tilbakekalls

Lovbestemmelsen som UDI bruker for å utsette innsyn, gjelder hvordan/når innsyn skal gis, den gir ikke hjemmel for utsatt innsyn på ubestemt tid. Men på grunn av svært lang saksbehandlingstid, kan UDI i de fleste sakene der NOAS har fått utsatt innsyn, ikke opplyse oss om når forvaltningssamtale vil bli avholdt og innsyn gitt.

Når UDI utsetter, men ikke nekter, partsinnsyn, gis det ikke klagerett på vedtaket. Imidlertid fremstår en utsettelse på ubestemt tid som en nektelse av innsyn.

Hvorvidt en person har, eller ikke har sine asylsaksdokumenter fra før, varierer. Dette fører til en forskjellsbehandling ved at personer har ulikt utgangspunkt for forberedelse til forvaltningssamtalen.

NOAS mener, i motsetning til UDI, at innsyn kan bidra til opplysning av saken. Det gir mulighet til å forberede seg på hvilken informasjon som er viktig å få frem i forvaltningssamtalen, for eksempel for å oppklare eventuelle misforståelser, eller komme med ny informasjon som søker ikke klarte å vurdere at var vesentlig på tidspunkt for asylintervju. I de 30 sakene NOAS har gjennomgått, hadde søker ankommet Norge tre til 14 år før forvaltningsintervjuet. I fem av sakene var det ti eller flere år tidligere, mens det i kun to saker var under fem år siden ankomst. Asylintervjuet ble gjennomført med tolk, mens de fleste søkerne på tidspunktet for behandling av tilbakekallssak snakker godt norsk, og kan vurdere kvaliteten på den skrevne rapporten fra asylintervjuet på en annen måte enn tidligere. Søker kan også ha glemt mye i tiden mellom da og nå.

I forvaltningssamtalen blir man oppfordret til å medvirke til oppklaring av saken. Denne medvirkningen vanskeliggjøres når forvaltningen holder tilbake mye informasjon. Mangelfull premisslegging, lite konkret innledning og sviktende kvalitet på forvaltningssamtalen⁹⁹ gjør det enda viktigere at parten får innsyn i egen sak.

Det svekker rettsikkerheten når rettshjelpere ikke kan gi individuell veiledning til klienter på grunn av manglende innsyn, eksempelvis ved ikke å ha mulighet til å sette seg inn i hvorfor en tillatelse først ble innvilget og dermed hva som skal til for at den ble gitt på uriktig faktisk grunnlag. Rettshjelpere bør også gis partsinnsyn i forvaltningens funn i tilbakekallssak, om rettsikkerheten til personen det gjelder skal være det grunnleggende hensyn.

En annen problemstilling NOAS har opplevd i rettshjelpsarbeidet er at hva som omfattes av uttrykket «alle sakens dokumenter» i tilbakekallssaker kan være omfattende, og det kan være vanskelig å få innsyn i alt. UDI undersøker grunnlaget for tilbakekall på tvers av utlendingssaker, og ser sakene til flere personer i sammenheng. NOAS mener innsyn i sakens dokumenter må omfatte all informasjon som forvaltningssaken bygger på, både informasjon det henvises til i vedtaket og i bakgrunnsdokumenter. Dette kan inkludere både deler av andre personers saker, og flere ulike utlendingssaker. For å få innsyn i hele bevisbildet bør rapportene fra søk f.eks i sosiale medier også omfatte informasjon om søk som ikke førte noen vei eller som av ulike grunner ikke ble fulgt opp.

⁹⁹ Se også delen om forvaltningssamtaler tidligere i dette kapitlet.

ANBEFALINGER

- UDI bør sikre at saksbehandlingstiden i innsynssaker overholdes. Det må ved anmodning om partsinnsyn straks gis innsyn i saksdokumenter som parten har rett til innsyn i etter forvaltningsloven. §§ 18-19.
- UDI bør gi parten en fullstendig dokumentliste ved innsynsbegjæringer der det klart fremgår hvilke dokumenter som ligger i saken og hvilke dokumenter som unntas fra innsyn. Hjemmel for unntak må klart fremgå av dokumentoversikten.

Vurderingen av grunnlag for tilbakekall

Så langt i kapittelet har fokuset vært på praksis før vedtak om tilbakekall fattes. I det videre ser vi på kvaliteten på utlendingsforvaltningens vurderinger i vedtak om tilbakekall. NOAS erfaring fra rettshjelpsarbeidet,¹⁰⁰ er at kvaliteten er varierende. I noen saker mener vi tilbakekall er riktig og i tråd med regelverket, mens det motsatte er tilfellet i andre saker. Problematiske sider ved forvaltningens vurderinger omtales i resten av dette kapittelet.

Forhold av «vesentlig betydning»

I noen saker tilbakekalles oppholdstillatelse eller statsborgerskap fordi utlendingsforvaltningen mener personen har fortiet opplysninger om nettverk. Det kan eksempelvis være at forvaltningen mener at en enslig mindreårig har familie i Kabul, mens barnet under asylintervjuet opplyste at familiemedlemmer bodde andre steder i Afghanistan, utenfor Afghanistan eller var døde.

NOAS ser i denne type saker enkelte eksempler på at det fattes vedtak om tilbakekall, selv om informasjonen forvaltningen mener er tilbakeholdt ikke hadde innvirkning på det tidligere vedtaket om innvilgelse av oppholdstillatelse. Det samsvarer ikke med utlendingslovens krav om at tillatelser kan tilbakekalles «dersom utlendingen mot bedre vitende har gitt uriktige opplysninger eller fortiet forhold av vesentlig betydning for vedtaket» (vår utheving).¹⁰¹ Dersom en tillatelse tilbakekalles etter forvaltningsrettslige regler, må det også skyldes forhold av vesentlig betydning for vedtaket på vedtakstidspunktet.

Et eksempel handler om en afghansk mindreårig som uriktig oppga at far var død og at øvrig familie var i Pakistan – og ikke i Iran som faktisk var tilfellet. Guttens oppholdsvedtak for over ti år siden, og det er ikke tvil om hans hjemsted i Afghanistan eller at han var mindreårig. I guttens vedtak fremgår at han fikk beskyttelse fordi hans hjemsted i Afghanistan ble vurdert som utrygt, og fordi han var mindreårig uten forsvarlig omsorg på andre tryggere steder i landet. At hans far levde og at familien befant seg ulovlig i Iran endrer ikke denne situasjonen.¹⁰² Opplysningene kan dermed ikke ha vært av «vesentlig betydning». Også regelverk og praksis på tidspunkt for vedtaket tilsier dette. De nye opplysningene endrer ikke UDIs vurdering av situasjonen på guttens hjemsted eller om han

¹⁰⁰ Av NOAS' 30 gjennomgåtte saker har 16 personer fått vedtak om tilbakekall enten kun fra UDI, eller også fra UNE, jamfør rapportens vedlegg. Ti av personene kom til Norge som enslige mindreårige asylsøkere.

¹⁰¹ Jamfør utlendingsloven § 63. Se også kapittel 3 om regelverk.

¹⁰² Situasjonen fremstår annerledes enn i sak LB-2021-179671 der en kvinne hadde fått beskyttelse fordi hun var enslig noe det viste seg at hun ikke var, samt situasjonen i HR-2016-2017-A der tre søskens hele grunnlag for oppholdstillatelse falt bort da farens som hadde vært deres referanseperson mistet sin tillatelse fordi ekteskapet hans var et omgåelsesekteskap.

kunne henvises til internflukt.¹⁰³ På gjeldende tidspunkt var det fortsatt et krav i utlendingsloven om at internflukt måtte være *rimelig*, som innebar at barn uten aktuelle omsorgspersoner på internflukt-stedet ikke ble henvist til internflukt.

Verifiseringsrapporter

En annen grunn til tilbakekall av oppholdstillatelse, er at UDI og UNE mener det er sannsynlig at personen er statsborger av eller har oppholdstillatelse i Pakistan. NOAS har i saksgjennomgangen funnet ni slike saker, samt én sak der personen mistenkes for å ha oppholdstillatelse i Iran.

I slike saker ser NOAS verifiseringsrapporter om pakistansk tilknytning for utlendingen selv, eller for mistenkte familiemedlemmer. Rapportene er laget av en anonym kilde på oppdrag fra den norske ambassaden i Islamabad. Norske myndigheter har ikke selv hatt direkte kontakt med pakistanske myndigheter vedrørende personen – selv der personen saken gjelder har samtykket til dette. Det fremkommer ikke opplysninger om den anonyme kildens arbeidsmetoder, men stadfestes kun at kilden anses «troverdig». Vi ser eksempler på at det ikke er personen saken gjelder som ifølge verifiseringsrapportene er funnet i pakistanske registre, men personer de angivelig er i nær slekt med. I flere tilfeller er navnet på påståtte familiemedlemmer sladdet.

Vi ser også at selv om utlendingen selv, eller dennes advokat, har anført at det forekommer falske statsborger- og oppholdsdokumenter i Pakistan, har UDI og UNE ikke vurdert troverdigheten til pakistanske dokumenter og landinformasjon¹⁰⁴ om falske pakistanske registreringer. Derimot bruker UDI og UNE flere avsnitt i vedtaket på å beskrive den lave notoriteten til afghanske dokumenter der personen har innhentet tazkera og afghansk pass til familiemedlemmer, selv der det foreligger gamle dokumenter flere generasjoner tilbake i tid.

Bruk av funn fra Facebook

UDI skriver følgende i sine retningslinjer om opplysninger funnet på Facebook og i andre åpne kilder:¹⁰⁵

Opplysninger funnet i åpne kilder er ikke en forklaring gitt av personen til utlendingsforvaltningen. Informasjon UDI finner i åpne kilder og sosiale medier spesielt, er publisert uten noen krav om sannhet eller seriositet.

Hvilken vekt funn i åpne kilder skal tillegges, må vurderes i tråd med alminnelige bevisteoretiske prinsipper. Det vil si at funn fra åpne kilder, som andre opplysninger i en sak, vurderes konkret og holdt opp mot andre opplysninger i saken.

Som hovedregel skal opplysninger hentet fra åpne kilder, og særlig sosiale medier, underbygges av andre opplysninger i saken, dersom de skal vektlegges i utlendingens disfavør. Funn som består i fravær av opplysninger skal gjennomgående behandles med større varsomhet enn positive funn. Troverdigheten av utlendingens forklaring rundt funnene skal alltid vurderes.

¹⁰³ Les mer om internflukt i NOAS' årlige statusrapport – *Rikets tilstand på asylfeltet*: <https://www.rikestilstand.noas.no/2016/internflukt>

¹⁰⁴ Landinfo (2013) *Afghanske borgere i Pakistan*, s. 12. Tilgjengelig fra: <https://landinfo.no/wp-content/uploads/2018/03/Pakistan-Afghanistan-Afghanske-borgere-i-Pakistan-08032013.pdf>; Landinfo (2012) *Pakistan: Pass, identitetskort og grunnlagsdokumenter* (2023), punkt 4. Tilgjengelig fra: <https://landinfo.no/wp-content/uploads/2023/02/Temanotat-Pakistan-Pass-og-underlagsdokumenter-27022023.pdf>; EUAA (2020) *Situation of Afghan refugees*, punkt 3.3.1. Tilgjengelig fra: https://coi.euaa.europa.eu/administration/easo/PLib/2022_05_EUAA_COI_Report_Pakistan_Situation_of_Afghan_refugees.pdf; UK Home Office *Country Information Note. Pakistan: Documentation*, punkt 7.3. Se også dom fra Borgarting lagmannsrett LB-2022-56082.

¹⁰⁵ UDI 2015-026 *Bruk av nettbaserte åpne kilder og sosiale medier i saksbehandlingen i UDI*. Tilgjengelig fra: <https://www.udiregelverk.no/rettskilder/udi-retningslinjer/udi-2015-026/>

I to av NOAS' 16 saker som har fått vedtak om tilbakekall fremsto funn på Facebook som helt sentrale for tilbakekallsvedtak. I ni av 16 saker var funn fra sosiale medier med i tilbakekallsvurderingen, og det kan se ut som om sjekk og funn i sosiale medier er en av hovedgrunnene til at forvaltningen i utgangspunktet åpner en tilbakekallssak.¹⁰⁶

En rapport fra Institutt for samfunnsforskning fra 2018, viser etter saksgjennomgang at Facebook i enkelte saker ble brukt som eneste nye moment og som utløsende for tilbakekall.¹⁰⁷

Totalt ble det vist til undersøkelser av Facebook-kontoer i rundt tjue av saksmappene som ble gjennomgått. Flertallet av disse sakene var fra 2016. Opplysninger fra Facebook fremsto som sentralt for vedtaket om tilbakekall i flere av sakene, eksempelvis i kombinasjon med funn fra valutaregisteret, resultater fra språktester eller motstrid i utlendingens forklaring. I to av sakene hvor tilbakekall ble vedtatt, var opplysninger fra Facebook registrert som det eneste grunnlaget for vedtaket.

Forskerne skriver også at «i enkelte tilbakekallssaker brukes opplysninger fra Facebook som eneste nye moment som grunnlag for tilbakekallsvedtaket. Dette mener vi er problematisk».¹⁰⁸

Bruk av funn fra andre personers saker

UDI bruker aktivt funn fra andre personers utlendingssaker inn i tilbakekallsvurderingene. I 13 av 16 gjennomgåtte saker med vedtak var funn eller mistanke i andre personers utlendingssaker nevnt som et moment som talte for tilbakekall. NOAS har sett to eksempler på at vurderingen av tilbakekall kun er en henvisning til en annen persons sak, en forelder. Dette er et rettssikkerhetsproblem all den tid det blir usynlig for parten og rettshjelper hva som er begrunnelsen for tilbakekallet.

Kumulativ mistanke

I saker om tilbakekall er bevisterskelen alminnelig sannsynlighetsovervekt. Det betyr at forvaltningens mistanke må være sannsynliggjort med mer enn 50 prosent sikkerhet dersom grunnlag for tilbakekall skal være til stede. I rettshjelpsarbeidet ser NOAS eksempler på at små funn til sammen kan skape nok mistanke til at de når bevisterskelen uten at det er tydelig i avveiningen av de ulike bevismomentene i saken hvorfor funnene skal føre til tilbakekall, i stedet for at den alternative hypotesen om at det ikke er grunnlag for tilbakekall får sannsynlighetsovervekt.

ANBEFALINGER

- UDI og UNE bør sikre at vurderingen av hva som anses å være av «vesentlig betydning» for at oppholdstillatelse/statsborgerskap ble innvilget, er korrekt og i tråd med gjeldende praksis på tidspunktet da vedtaket ble fattet, og at dette fremgår av begrunnelsen. Vurderingen må være barnesensitiv.
- UDI og UNE bør sikre at det gjøres en helhetlig og konkret vurdering av alle sakens beviser. Eksempelvis bør notoriteten til pakistanske dokumenter vurderes like konkret som notoriteten til afghanske dokumenter.

¹⁰⁶ Les om grunnlaget for åpning av tilbakekallssak helt i begynnelsen av dette kapittelet. I 18 av totalt 30 gjennomgåtte saker var sosiale medier med i grunnlaget for å åpne tilbakekallssak, se rapportens vedlegg.

¹⁰⁷ Brekke, Jan-Paul; Grønningsæter, Andrea Gustafsson; Larsen, Kjetil Mujezinovic (2018) *Tilbakekall: Rettssikkerhet og kontroll ved tilbakekall av tillatelser etter søknad om beskyttelse*, Institutt for samfunnsforskning, s.43. Tilgjengelig fra: <https://samfunnsforskning.brage.unit.no/samfunnsforskning-xmliui/handle/11250/2500937>

¹⁰⁸ Ibid., s.56.

Vurdering av hensyn til barn og rimelighetshensyn

Når UDI/UNE har vurdert at det bevismessig er grunnlag for tilbakekall av oppholdstillatelse, skal de deretter gjøre en vurdering av om det er riktig å tilbakekalle eller ikke. I denne vurderingen skal barnets beste være et grunnleggende hensyn. NOAS finner store mangler ved vurderingen.

Barns rett til å bli hørt og hensynet til barnets beste

Barn har rett til å bli hørt i saker som berører dem. Ifølge FNs barnekonvensjon artikkel 12, skal et barn som er i stand til å danne seg egne synspunkter garanteres retten til fritt å gi uttrykk for disse synspunkter i alle forhold som vedrører barnet. Utlendingsforskriften § 17-3 sier at:

Barn som er fylt 7 år, og yngre barn som er i stand til å danne seg egne synspunkter, skal informeres og gis anledning til å bli hørt før det treffes avgjørelse i saker som vedrører dem etter utlendingsloven.

NOAS' erfaring er at barn som regel ikke høres i saker der en av foreldrene risikerer å få oppholdstillatelsen eller statsborgerskapet tilbakekalt. UNE opplyser at i perioden oktober 2020 til juni 2023 er totalt fem barn berørt av tilbakekallssak hørt i forbindelse med nemndmøte i UNE, to i sak om tilbakekall av oppholdstillatelse, og tre i sak om tilbakekall av statsborgerskap. UNE har ikke kunnet gi oss opplysninger om det totale antallet aktuelle saker.

Ifølge FNs barnekonvensjon artikkel 3, skal barnets beste være et grunnleggende hensyn i alle saker som berører barn. Prinsippet om barnets beste er også tatt inn i den norske Grunnlovens § 104 annet ledd.

I saker om tilbakekall av statsborgerskap, vurderes hensynet til barnets beste som en del av forholdsmessighetsvurderingen.¹⁰⁹ I saker om tilbakekall av oppholdstillatelse gjøres det ikke lenger en forholdsmessighetsvurdering.¹¹⁰ I disse sakene ser vi at vurderingen av barnets beste flyttes til vurderingen av om det skal gis oppholdstillatelse på nytt grunnlag, i stedet for å vurderes som del av *kan*-vurderingen i tilbakekallsregelen. Det følgende er utdrag fra tilbakekallsvedtaket til en 12 år gammel jente, som har vært i Norge siden hun var fire år gammel:¹¹¹

Vi mener følgelig at ovennevnte anførsler knyttet til din botid i Norge og din tilknytning hit, samt din mors helseproblemer og familiens situasjon ved en eventuell retur til Afghanistan, er momenter som faller inn under vurderingen av om du skal gis ny oppholdstillatelse i Norge. Dette vil følgelig bli vurdert i eget vedtak av dagens dato, der vi vil ta stilling til om du fyller vilkårene for en ny tillatelse etter utlendingsloven § 28 første ledd bokstav a og b, samt utlendingsloven § 38.

Forhold som indikerer hvordan vedtaket vil ramme barnet flyttes altså til vurderingen av om det skal gis humanitært opphold på nytt grunnlag etter utlendingsloven § 38. Det mener NOAS er feil. Barnets beste skal vurderes i *alle* saker og handlinger som berører barn. Det inkluderer vurderingen av om en tillatelse tilbakekalles eller ikke.

NOAS erfarer at en del av dem som får ny oppholdstillatelse etter tilbakekall, får begrenset tillatelse etter utlendingsloven § 38 femte ledd. Begrensninger ilegges fordi barn og voksne ikke har sannsyn-

¹⁰⁹ Les mer om forholdsmessighetsvurderingen i kapittel 7.

¹¹⁰ UNE endret sin praksis høsten 2017. Se kapittel 3 om regelverket.

¹¹¹ Vedtaket er fra 2020.

liggjort identiteten sin og/eller har dokumentert egen identitet med godkjente ID-papirer.¹¹² Tillatelsen har kort varighet og må fornyes regelmessig, og gir ikke rett til permanent oppholdstillatelse eller familiegjening. Personer med denne tillatelsen får ikke reisebevis eller utlendingspass fra norske myndigheter, og mange er derfor uten gyldig legitimasjon. Begrensede tillatelser hindrer samfunnsdeltakelse, og fører til usikkerhet, frykt og svekket psykisk helse.

Andre forhold som taler mot tilbakekall

Tilbakekallsbestemmelsene er *kan*-bestemmelser, og ikke *skal*-bestemmelser.¹¹³ Det vil si at forvaltningen kan velge å ikke tilbakekalle selv om det i utgangspunktet er grunnlag for det. Forvaltningen må benytte sitt skjønn når de vurderer om de vil tilbakekalle eller ikke.

NOAS mener *kan*-vurderingen bør være en reell, skjønnsmessig vurdering av om tilbakekall er riktig. Vi erfarer imidlertid at de forhold i *kan*-vurderingen som taler mot tilbakekall, behandles overfladisk, og at terskelen for at en tillatelse av rimelighetsgrunner ikke tilbakekalles, er lagt svært høyt. Forhold som at personen saken gjelder har bodd mange år i Norge, inkludert flere år som barn, har liten tilknytning til hjemlandet, har helseproblemer, var mindreårig da han/hun ga uriktige opplysninger, og senere har tilstått uriktige opplysninger til myndighetene, fremstår ikke vektige i *kan*-vurderingen.

Klassekampen fortalte 11. mai 2023 om 30 år gamle Zarina Saidova som etter 18 år i Norge mistet oppholdstillatelsen etter at hun og moren selv oppsøkte politiet og tilsto å ha oppgitt uriktig nasjonalitet i sin asylsøknad.¹¹⁴ I en e-post til Klassekampen skriver UDI at Saidovas tilknytning til Norge gjennom 18 år fra hun var 13 år er opparbeidet på uriktig grunnlag, og dermed tillegges liten vekt.

NOAS erfarer at mens forhold som taler mot tilbakekall fremstår som lite vektige i *kan*-vurderingen, utbroderes forholdene som taler for tilbakekall med til dels standardisert tekst om alvorligheten av misbruk av asylinstituttet, at uriktige opplysninger er gjentatt under søknad om fornyelse av oppholdstillatelse/permanent tillatelse/statsborgerskap, og hensyn til allmennprevensjon, kontroll og ressursbruk.

De fleste UNE-vedtakene NOAS har gjennomgått, inneholder følgende standardtekst:

Det klare utgangspunktet er at en oppholdstillatelse som er gitt på et uriktig eller sviktende grunnlag blir kalt tilbake. Dette gjelder også dersom personen har hatt langvarig opphold i Norge.

Det skal svært mye til for ikke å trekke tilbake tillatelsene når personen bevisst har gitt uriktige opplysninger av vesentlig betydning for vedtaket, og det viser seg at vilkårene for tillatelsen aldri har vært tilstede.

Å oppstille tilbakekall som et slikt «klart utgangspunkt», var imidlertid ikke lovgivers intensjon. Tilbakekallsbestemmelsen i dagens utlendingslov viderefører den gamle regelen om tilbakekall fra utlendingsloven av 1988 uten endringer.¹¹⁵ Forarbeidene til den gamle regelen er relevant for å forstå dagens regel.¹¹⁶ I forarbeidene til den gamle regelen står det at utvalget hadde foreslått en skjerping

112 NOAS, Redd Barna og Norsk Folkehjelp publiserte i 2020 tre rapporter om barn med begrensede tillatelser. Les mer her: <https://www.noas.no/identitetslose-barn-stenges-ute-fra-samfunnsdeltakelse/>

113 Les mer om regelverket i kapittel 3.

114 <https://klassekampen.no/artikkel/2023-05-11/utvises-fra-norge-etter-18-ar>. Les også mer i en sak fra NRK: https://www.nrk.no/nordland/zarina-saidova_-udi-utviser-nordlendingen-fra-norge_-mener-hun-burde-fortalt-om-lognen-1.16541181

115 Departementet skrev i *Ot. prp. nr. 75 (2006-2007)* s. 332 at «Utvalget går inn for å videreføre innholdet i gjeldende rett uten endringer, jf. utvalgets lovutkast § 73» og «Departementet støtter utvalgets forslag. Det vises til departementets lovforslag § 63».

116 Høyesterett har med henvisning til departementets uttalelser skrevet i HR-2016-02017-A, avsnitt 38 at «forarbeidene til 1988-loven [har] betydelig interesse for forståelsen av dagens utlendingslov § 63.»

der utgangspunktet skulle være at «det bør føre til tilbakekall når parten mot bedre vitende har forårsaket et vedtak på uriktige premisser». Departementet avviste en slik skjerpning, og viste til at tilbakekall «bør (...) ikke skje hvis utlending av andre årsaker ville bli rammet uforholdsmessig hardt».¹¹⁷

Temaet forholdsmessighetsvurdering kommer vi tilbake til i neste kapittel. Uansett mener NOAS at lovgivers uttalelser og reelle hensyn taler for at forvaltningens *kan*-vurdering bør være en reell, skjønnsmessig vurdering av om tilbakekall er riktig, der rimelighetsgrunner som taler mot tilbakekall vurderes konkret. I kapittel 7 har vi laget forslag til en momentliste. Vi mener vurderingen av rimelighetshensyn ikke kan flyttes til vurderingen av om det skal gis humanitært opphold på nytt grunnlag etter utlendingsloven § 38.

ANBEFALINGER

- Stortinget bør presisere i bestemmelsen om tilbakekall av oppholdstillatelse (utl. § 63) at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn i saker som berører barn.
- Stortinget og regjeringen bør sørge for at barnets beste vektlegges som et grunnleggende hensyn i tilbakekallssaker.
- Stortinget og regjeringen bør sørge for at barn berørt av tilbakekallssak høres muntlig og direkte.
- Stortinget og regjeringen bør sørge for at ny tillatelse etter utl. § 38 ikke erstatter en reell forholdsmessighetsvurdering- eller *kan*-vurdering i tilbakekallssaker.
- UDI og UNE bør sørge for at barnets rett til å bli hørt ivaretas i sakene, og at barnets beste vektlegges som et grunnleggende hensyn i vurderingen av tilbakekall.
- UDI og UNE bør sørge for at ny tillatelse etter utl. § 38 ikke erstatter en reell forholdsmessighetsvurdering- eller *kan*-vurdering i tilbakekallssaker.

Betydningen av lang botid i statsborgerskapsaker

Da Stortinget lovfestet forholdsmessighetsvurdering i saker om tilbakekall av statsborgerskap i 2019, mente lovgiver at med lang botid i Norge, må det mer til for å tilbakekalle et statsborgerskap enn at statsborgerskapet er gitt på feil grunnlag på grunn av uriktige opplysninger. UNE rapporterer at de de siste to årene likevel har tilbakekalt statsborgerskap til flere personer med over 20 års botid i Norge.¹¹⁸ Det fremkommer ikke i UNEs praksisbeskrivelse hvilke særskilt tungtveiende forhold som gjorde seg gjeldende i disse sakene.

Ved Stortingets behandling av sak om endringer i statsborgerloven,¹¹⁹ fremkom det klart i debatten at stortingsflertallet valgte å lovfeste en forholdsmessighetsvurdering fremfor en foreldelsesfrist¹²⁰ for å beholde muligheten til å tilbakekalle i særskilte tilfeller.

Blant annet påpekte ansvarlig statsråd Jan Tore Sanner fra Høyre under debatten at når det har gått

¹¹⁷ *Ot.prp. nr. 46 (1986-1987)*, s. 77.

¹¹⁸ Utlendingsnemnda, *Tilbakekall av statsborgerskap – Praksisbeskrivelse av 16.08.22*. Tilgjengelig fra: <https://www.une.no/kildesamling/andre-praksisbeskrivelser/tilbakekall-av-statsborgerskap/>

¹¹⁹ <https://www.stortinget.no/no/Hva-skjer-pa-Stortinget/Videoarkiv/Arkiv-TV-sendinger/?mbid=/2019/H264-full/Storting/12/03/Stortinget-20191203-095419.mp4&msid=3906&meid=10323>

¹²⁰ Les mer om foreldelsesfrist i kapittel 7.

lang tid siden norsk statsborgerskap ble gitt, må det mer til enn at man har fått statsborgerskapet på uriktig grunnlag for å tilbakekalle det (vår utheving).¹²¹

Forvaltningen og domstolene er godt egnet til å foreta forholdsmessighetsvurderinger, og vil kunne besørge de hensyn som en foreldelsesfrist skal ivareta. Å lovfeste forholdsmessighetsvurderingen vil i ytterligere grad sikre dette.

En absolutt foreldelsesfrist for tilbakekall av statsborgerskap vil kunne ha uheldige konsekvenser. I enkelte tilfeller kan det sett hen til forholdets alvor være forholdsmessig og ønskelig å tilbakekalle, selv om det har gått lang tid siden vedkommende ble norsk. *Det kan være tilfeller der personen aktivt benytter ulike identiteter, f.eks. til å begå alvorlig kriminalitet.* Vedkommende har ikke nødvendigvis heller sin primære tilknytning til Norge og kan være bosatt i utlandet.

En foreldelsesfrist vil i større grad gjøre det mulig for personer å fortsette å leve dobbeltliv på ulike identiteter. Det norske statsborgerskapet gir også rettigheter som kan benyttes til ulovlig virksomhet i andre land, og i verste fall kan personen utgjøre en sikkerhetsrisiko.

I disse tilfeller er det viktig å ha en adgang til å tilbakekalle.

Jon Engen-Helgheim, fra daværende regjeringsparti Fremskrittspartiet, sa følgende:¹²²

Det er nettopp poenget med forholdsmessighet, som har blitt understreket av flere, som taler mot at alle skal bli behandlet som om de har begått alvorlig kriminalitet. Poenget er at man fortsatt bør og må ha muligheten til å handle mot dem som bruker og misbruker et norsk statsborgerskap som de har fått på feil premisser, til å begå bl.a. kriminalitet. Forholdsmessighetsvurderingen skal ta hensyn til bl.a. forholdets alvor. Dersom man har bodd 20 år i Norge, begikk en feil da man fikk det, og er godt integrert i dag, vil det bli vektlagt tungt i en slik sak.

Dette lovgiverperspektivet mangler i den påfølgende instruks fra regjeringen til UDI.¹²³ Betydningen av lang botid i Norge er ikke tilstrekkelig presisert i instruksene, og kan medføre forvaltningspraksis som ikke samsvarer med lovgivers intensjon.

Det kan være verdt å presisere hvordan botiden til enslige mindreårige som mister sitt norske statsborgerskap skal vektles i forholdsmessighetsvurderingen. I saksgjennomgangen har NOAS sett tre saker til enslige mindreårige som har 11-13 års botid i Norge, hvorav flere år som barn. Ingen av dem har aktivt brukt ulike identiteter til å begå alvorlig kriminalitet eller lignende grove forhold. I forholdsmessighetsvurderingen i UDIs vedtak er botiden vurdert, men det nevnes ikke at deler av den er opparbeidet som barn, og at hele botiden er opparbeidet i formative år fra barn til ung voksen. I vurderingen av forholdets alvor er det ikke nevnt og vektlagt som formildende at de angivelig uriktige opplysningene er gitt av et barn. NOAS mener det er behov for presisering av slike momenter i forskrift.¹²⁴

121 <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Referater/Stortinget/2018-2019/refs-201819-02-12?m=6#143247-1-10>

122 Ibid.

123 *Instruks F-07-20 av 15.12.2020 om tolkning av statsborgerloven § 26 – tilbakekall av statsborgerskap på grunn av uriktige opplysninger.* Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/f-07-20-instruks-om-tolkning-av-statsborgerloven-26-tilbakekall-av-statsborgerskap-pa-grunn-av-uriktige-opplysninger/id2791590/>

124 Se forslag til momenter i kapittel 7 om forholdsmessighetsvurdering.

ANBEFALING

- Regjeringen bør forskriftsfeste betydningen av lang botid i forholdsmessighetsvurderingen i statsborgerskapsaker, i tråd med Stortingets intensjon. Straks konkretisere instruksene til UDI om tilbakekall av statsborgerskap på dette punktet (Instruks F-07-20 av 15.12.2020).

Vurderingen av ny oppholdstillatelse

Et hovedtema for denne rapporten er tilbakekallssaker som gjelder personer som kom til Norge som enslige mindreårige fra Afghanistan. Mange av disse personene er i dag unge voksne menn tidlig i 20-årene, og flere av dem er fremdeles uten barn med en slik sterk tilknytning til Norge at det gir grunnlag for oppholdstillatelse.¹²⁵ Vår saksgjennomgang viser at det skal svært mye til før denne gruppen får ny oppholdstillatelse.

Beskyttelse

Praksis fra UDI og UNE om hva som skal til før en enslig mann fra Afghanistan får beskyttelse i Norge, fremstår fremdeles som noe uklar etter Talibans maktovertakelse. UDI har nylig kommet med et nytt praksisnotat.¹²⁶ NOAS har sommeren 2023 enda ikke sett hverken innvilgelses- eller avslagsvedtak fra UDI i slike saker.

NOAS har imidlertid gjennomgått to saker fra UNE som er fattet etter Talibans maktovertakelse hvor risikovurderingen er knyttet til retur til Afghanistan. Begge de to unge voksne fikk avslag på beskyttelse og ble henvist til å reise til Kabul,

De to unge mennene kom til Norge som enslige mindreårige og har en botid i Norge på syv og ti år. En av dem har ikke vært i Afghanistan siden han var yngre enn to år gammel. Det var anført i klage til UNE at slike personer kan ha et individuelt beskyttelsesbehov fordi de etter mange og formative år i Norge har en vestlig livsstil og i Afghanistan under Taliban-styre kan bli tillagt holdninger eller en livsstil som strider mot Talibans ideologi. UNE mener det skal mye til for at situasjonen skal være farlig for personer som returnerer fra vesten. UNEs vurderer i et av vedtakene:

På grunn av omfattende konflikter og krigshandlinger i Afghanistan siden 1970-tallet har en stor andel av den afghanske befolkningen enten permanent eller midlertidig forlatt landet og tatt opphold i land i nærområdet eller i vestlige land. Mellom 2001 og 2021 returnerte rundt seks millioner afghanere til Afghanistan, noen også fra Norge. Mange har også returnert etter Talibans maktovertakelse i august 2021, de fleste fra nærområdene, men også noen fra vestlige land. I tillegg reiser afghanere med opphold i Vesten på kortere eller lengre besøk til Afghanistan. Sett hen til det store antallet hjemvendte afghanere, også fra vestlige land, er det ikke grunnlag for å si at afghanere som har oppholdt seg i Norge, generelt står i reell fare for å bli utsatt for alvorlige overgrep bare på grunn av sitt utenlandsopphold. (...)

I den grad det kan medføre negativ oppmerksomhet fra de afghanske de facto myndighetene, eller fra befolkningen

125 Jmfør utlendingsforskriften § 8-5, jmfør utlendingsloven § 38.

126 *UDI 2023-002 Asylpraksis for Afghanistan*, publisert 04.05.2023. Tilgjengelig fra: <https://www.udiregelverk.no/rettskilder/udi-retningslinjer/2023-002/>

generelt, er det hvis man fremstår vestliggjort på en slik måte at det virker religiøst eller kulturelt støtende. Dette kan være hvis man har en adferd, et utseende, eller uttrykker meninger som blir ansett som ikke-muslimske eller ikke-afghanske. I slike tilfeller kan man mistenkes for å være ikke-troende eller frafallen, eller en som tar avstand fra det afghanske. Dette vil i større grad kunne skje i særlig konservative områder av landet og i mindre grad i en stor by som Kabul der det er en større befolkning av returnerte, også fra vestlige land.

Disse to unge voksne har vedtak fra UDI som daterer før Talibans maktovertakelse. Hvorvidt UDI ville innvilget dem beskyttelse dersom de hadde fått en ny vurdering der etter maktovertakelsen, vites ikke. Utfra UDIs praksisnotat kan vi lese at langvarig opphold i Norge er et moment i UDIs vurdering av om person kan bli oppfattet som «vestliggjort» og ha en velbegrunnet frykt for forfølgelse ved retur (vår utheving):¹²⁷

Personer kan bli oppfattet som «vestliggjort» på grunn av deres adferd, utseende eller uttrykte synspunkter, som oppfattes som ikke-afghansk eller ikke-muslimsk. *Det kan særlig gjelde personer som har hatt langvarig opphold i Norge eller andre vestlige land.*

(...)

Søkere som av ulike grunner ikke vil være i stand til, eller ikke kan forventes å tilpasse seg Talibans normer for tillatt adferd, vil som utgangspunkt ha en velbegrunnet frykt for forfølgelse ved retur på grunn av (tillagt) politisk oppfatning eller religion.

Det å ha bodd i et vestlig land vil ikke i seg selv medføre en reell risiko for alvorlige overgrep. Saksbehandleren må vurdere konkret om søkeren har evne til å tilpasse seg, og om søkerens adferd, utseende osv. er sentralt for søkerens identitet, og som hen ikke kan forventes å endre.

Opphold på humanitært grunnlag

NOAS' konkrete vurdering er at terskelen for oppholdstillatelse på humanitært grunnlag for tidligere enslige mindreårige med tilbakekallsvedtak, er svært høy. Vi har vurdert ti vedtak fra UDI og fem vedtak fra UNE i ti ulike saker. I fem av sakene var oppholdstiden til de unge voksne ti år eller mer da vedtak ble fattet.

I flere av vedtakene var det relativt korte vurderinger, og i seks vedtak var vurderingen svært mangelfull, eller helt utelatt. Der vedtakene var mer konkrete og delt inn i momentene retursituasjon, eventuelle helseproblemer og tilknytning til riket, fremsto terskelen for oppholdstillatelse på humanitært grunnlag som høy, tilnærmet lik den som gjelder for voksne uten botid og tilknytning til riket som barn.

Et eksempel er hvordan UDI og UNE vurderer retursituasjonen for en ung voksen i begynnelsen av 20-årene som henvises til Afghanistan, et land han ikke har oppholdt seg i siden han var under to år gammel. I et kort avsnitt vurderer de at han har en sterk tilknytning til Afghanistan, i form av språk, kultur og oppvekst i afghansk kontekst sammen med familien i Iran, og fordi han i dag har familie i Afghanistan.

Til retursituasjonen hører også den humanitære situasjonen. Kun to vedtak fra UNE er fattet etter Talibans maktovertakelse. I det ene vedtaket er vurderingen av den endrede retursituasjonen helt utelatt. I den andre saken skriver UNE at de har vurdert at Afghanistan er rammet av en humanitær og økonomisk krise, men at selv om den humanitære situasjonen er generelt vanskelig, foreligger ikke sterke menneskelige hensyn for den unge voksne ved retur. UNEs vurdering lyder:

127 Ibid punkt 5.1.5.

I kjølvannet av Talibans maktovertakelse har Afghanistan blitt rammet av en humanitær og økonomisk krise. Mer enn halvparten av befolkningen lever med matusikkerhet, arbeidsledigheten er svært høy og de fleste lever under fattigdomsgrensen. Videre er helsevesenet i landet under sterkt press, blant annet som følge av mangel på helsepersonell, medisiner og medisinsk utstyr. Det er også anslått av UNHCR at 24 millioner afghanere, eller ca. 60 % av befolkningen, nå er avhengig av humanitær bistand. Vedvarende økonomisk krise, flom, tørke og jordskjelv har gjort situasjonen ekstra utfordrende. UNE viser blant annet til Landinfos temanotat Afghanistan: Talibans regime - situasjonen etter maktovertakelsen, 09.03.2022, UNHCRs nettsider, UK Home Office «Country policy and information note: humanitarian situation, Afghanistan, April 2022» og EEAUs Country of Origin Information Report: «Key socio-economic indicators in Afghanistan and in Kabul city, August 2022.»

Den humanitære situasjonen i Afghanistan er med andre ord generelt vanskelig. Samtidig har UNE lagt vekt på at klageren har god kjennskap til afghansk kultur og språk og god forståelse av afghanske samfunnsforhold. Han har ingen forsørgelsesbyrde, er arbeidsfør og han har ikke alvorlige helseproblemer. Etter en individuell og helhetlig vurdering av klagerens situasjon, mener UNE at det ikke foreligger sterke menneskelige hensyn.

Flere av de unge har dokumenterte psykiske helseproblemer i form av moderat til alvorlig psykisk lidelse, PTSD og depressiv lidelse. UDI viser i sin konkrete vurdering til at helseproblemene ikke når opp til terskelen for «tvingende helsemessige forhold».¹²⁸

Når det gjelder tilknytning til riket, som for de unge voksne er opparbeidet over fem til ti år, legger UDI og UNE gjennomgående vekt på at oppholdstiden i Norge bygger på uriktige opplysninger, og at en slik oppholdstid normalt tillegges liten vekt i vurderingen av tilknytning til riket.¹²⁹ I flere vedtak vises til at de har sett hen til at personen kom som enslig mindreårig og har botid som barn i Norge, men at dette ikke tilsier at personen har en særlig tilknytning. Fra et UDI-vedtak siteres:

Fast praksis tilsier imidlertid at det må foreligge minst fire og et halvt års botid, med minimum et år på skole, før et barn anses å ha tilknytning til riket. Vi anser dermed heller ikke at den tiden du har bodd i Norge som barn gir deg en særlig tilknytning til Norge i utlendingslovens forstand. UDI vurderer at botiden, som barn og voksen, ikke danner tilknytning til Norge i utlendingslovens forstand.

Vi vet at også i tilbakekallssaker med mer enn fire og et halvt års botid som barn, er terskelen for å få ny oppholdstillatelse etter fylte 18 år svært høy. Saken til Mustafa Hasan, som kom til Norge, som seksåring, eksemplifiserer dette.¹³⁰ Likeledes saken til Zarina Saidova som vi har omtalt tidligere i dette kapittelet.¹³¹

128 Jamfør utlendingsloven § 38 andre ledd bokstav b.

129 Formuleringen finnes i saker om tilbakekall av oppholdstillatelse, ikke tilbakekall av statsborgerskap.

130 <https://www.aftenposten.no/norge/politikk/i/wOk4v5/mustafa-hasan-19-faar-bli-i-norge>

131 Under vurderingen av rimelighetshensyn. Se også: <https://klassekampen.no/artikkel/2023-05-11/utvises-fra-norge-etter-18-ar> og https://www.nrk.no/nordland/zarina-saidova_udi-utviser-nordlendingen-fra-norge_-mener-hun-burde-forfalt-om-lognen-1.16541181

7 Foreldelsesfrist og forholdsmessighetsvurdering

Forvaltningens strenge praksis i tilbakekallssaker tilsier at det er behov for regelverksendringer og tydeliggjøring for å hindre urimelige vedtak ovenfor enkeltindivider.

Foreldelsesfrist

Verken for tilbakekall av oppholdstillatelse eller statsborgerskap er det en foreldelsesfrist. En slik frist ville satt en grense for hvor lang tid det kan gå før staten ikke lengre kan ta oppholdstillatelse/ statsborgerskap fra en person, selv om han/hun oppga uriktige opplysninger ved søknad om oppholdstillatelse i Norge.

Høyesterett har sagt at statsborgerskap utgjør «et grunnleggende rettslig, sosialt og psykologisk bånd, som kan være av avgjørende betydning for et menneskes identitet og utvikling gjennom hele livet». ¹³² Allikevel er det ingen grense for hvor mange år mennesker skal leve med risiko for å miste statsborgerskapet. Regelverket åpner for at staten kan tilbakekalle statsborgerskapet til mennesker som har blitt norske statsborgere for flere tiår siden. ¹³³ Stortinget stemte senest i april 2022 ned forslag om innføring av foreldelsesfrist i statsborgerskapssaker. ¹³⁴

Det finnes foreldelsesfrister på andre rettsområder for alvorlige handlinger. Straffeloven har for eksempel foreldelsesfrister selv for alvorlige kriminelle handlinger. ¹³⁵ Bakgrunnen for dette er beskrevet i en lovproposisjon fra Solberg-regjeringen til Stortinget: ¹³⁶

Norsk straffelovgivning har tradisjonelt hatt som utgangspunkt at straffansvaret for alle lovbrudd – selv de mest alvorlige – bør foreldes. I grove trekk har utgangspunktet vært begrunnet med at behovet for å straffe avtar etter hvert, fordi både styrken av de individualpreventive og allmennpreventive hensyn svekkes når det har gått lang

¹³² HR-2015-00206-A. Tilgjengelig fra: https://www.domstol.no/globalassets/upload/1_x-dokumenter-pa-rot/saknr-2014-1583-anonymisert.pdf

¹³³ Jf. statsborgerloven § 26. Se også kapittel 3 om regelverk.

¹³⁴ <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Saker/Sak/Voteringsoversikt/?p=87635&dnid=1>

¹³⁵ Jf. straffeloven § 86.

¹³⁶ Prop. 66 L (2019–2020) *Endringer i straffeloven mv. (avvergingsplikt, utenomrettslig tvangsekteskap, diskrimineringsvern, skyting mot politiet mv.* Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-66-l-20192020/id2696290/>

tid siden lovbruddet, jf. Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) punkt 28.1 side 380. Videre har det blitt vist til at hensynet til gjerningspersonen og hans eller hennes nærmeste taler for at adgangen til å stille vedkommende til ansvar på et tidspunkt bør falle bort. Det har også vært trukket frem som et argument for foreldelse at bevisene – og da spesielt vitneforklaringer – blir mer og mer usikre når tiden går, slik at faren for uriktige rettsavgjørelser øker. I tillegg kommer ressurs- og prioriteringshensyn. Strafferettssystemet står hele tiden overfor en svært stor saksmengde, og langt fra alle straffesaker kan forfølges. Det kan derfor synes rimelig at de eldre sakene foreldes, slik at påtalemyndigheten kan konsentrere seg om de nyere.

Grunnen til at vi har foreldelsesfrister i straffesaker er av hensyn til gjerningspersonen og dennes nærmest familie, sammenholdt med at styrken av prevensjonshensyn avtar når det har gått lang tid siden lovbruddet, at bevis blir mer usikre når tiden går, og at ressurs- og prioriteringshensyn taler for at myndighetene kan konsentrere seg om nyere saker.

Disse argumentene kan overføres til saker om tilbakekall av oppholdstillatelse og statsborgerskap.

Foreldelsesfrist er den beste løsningen for å hindre uforholdsmessige vedtak overfor mennesker som har bodd svært lenge i Norge. Foreldelsesfrist bør også innføres i saker om tilbakekall av oppholdstillatelse. Mennesker kan leve årevis med oppholdstillatelse i Norge uten å få statsborgerskap fordi kravene for å få statsborgerskap er strenge.¹³⁷

Foreldelsesfrist kan eventuelt innføres med unntak for saker med alvorlig kriminalitet, eller der det er operert med to forskjellige identiteter i Europa samtidig. Det bør ikke anses som alvorlig kriminalitet å gi uriktig informasjon, og å gi uriktig informasjon om nettverk eller andre identitetsmomenter bør ikke anses som å operere med to identiteter.

ANBEFALING

- Stortinget bør innføre en foreldelsesfrist på 10 år i alle tilbakekallssaker. Prinsipalt en absolutt foreldelsesfrist. Eventuelt med unntak for saker med alvorlig kriminalitet. Med et slikt unntak bør Stortinget presisere at det ikke skal anses som alvorlig kriminalitet å gi uriktig informasjon, og at å gi uriktig informasjon om nettverk eller andre identitetsmomenter ikke anses som å operere med to identiteter.

Forholdsmessighetsvurdering

Mens det i bestemmelsen om tilbakekall av statsborgerskap fremgår eksplisitt av loven at det skal gjøres en forholdsmessighetsvurdering, er dette ikke tatt inn i lovteksten for tilbakekall av oppholdstillatelse. Etter en praksisendring, gjør forvaltningen som hovedregel ingen forholdsmessighetsvurdering av å tilbakekalle oppholdstillatelse. I forrige kapittel så vi at hensynet til personen selv og dennes nærmeste familie i praksis får liten vekt i forvaltningens *kan*-vurdering.

¹³⁷ En må blant annet bestå prøve i norsk i tillegg til prøve i samfunnskunnskap eller statsborgerprøven, og må kunne forsørge deg selv økonomisk, jmfør statsborgerloven § 7 (1). For å oppfylle inntektskravet, må en vanligvis ha hatt en inntekt på minst 278 693 kroner før skatt, se inntektskrav per februar 2023: <https://udi.no/skal-soke/statsborgerskap/>

I statsborgerloven § 26 står det:

Statsborgerskap kan ikke tilbakekalles etter paragrafen her dersom det i betraktning av forholdets alvor og statsborgerens tilknytning til riket vil være et uforholdsmessig inngrep overfor vedkommende selv eller de nærmeste familiemedlemmene.

NOAS mener at det bør inntas en tilsvarende formulering i bestemmelsen om tilbakekall av oppholdstillatelse.¹³⁸ Formålet er å sikre en reell vekting mellom alvoret i det som gir grunnlag for tilbakekall, og hvordan det å miste oppholdstillatelsen vil ramme personen saken gjelder og hans/hennes familie.

Selv om lovteksten om tilbakekall av oppholdstillatelse ikke sier at det skal foretas en forholdsmessighetsvurdering, tilsier en juridisk analyse vi har gjort at det skal foretas en slik vurdering.¹³⁹ Det er blant annet fordi dagens regel i utl. § 63 viderefører den gamle bestemmelsen om tilbakekall i utlendingsloven av 1988 (§ 13) – uten endringer.¹⁴⁰ Forarbeidene til den gamle regelen er derfor relevant for å forstå dagens regel.¹⁴¹ Der står det at tilbakekall ikke bør skje hvis utlendingen vil rammes «uforholdsmessig hardt».¹⁴² Det må foretas en interesseavveining og en vurdering av «hvilke konsekvenser det skal få» hvis tillatelse tilbakekalles. Det har også vært langvarig forvaltningspraksis å foreta en forholdsmessighetsvurdering, og praksisen ble fraveket uten en tilfredsstillende begrunnelse.¹⁴³

For å sikre at forholdsmessighetsvurderingene gjøres på en rettssikker måte, bør det i utlendingsforskriften og statsborgerforskriften innføres en liste over momenter UDI og UNE skal vurdere i tilbakekallssaker. NOAS' erfaring er at slike momentlister fører til bedre begrunnede vedtak og bedre ivaretagelse av rettigheter. Det har vi sett både i sakene til de lengeværende barna¹⁴⁴ og enslige mindreårige asylsøkere.¹⁴⁵ Vår saksgjennomgang viser at selv om det i statsborgerskapssaker er et lovkrav om forholdsmessighetsvurdering, er det momenter som utelates fra vurderingen, herunder botid og tilknytning som barn og ungdom for personer som er blitt voksne.¹⁴⁶

138 Jf. utlendingsloven § 63. Se også kapittel 3 om regelverk.

139 Den juridiske analysen foretatt i notatet *En juridisk analyse av forholdsmessighet og tilbakekall etter utlendingsloven § 63 første ledd* tilsier at det skal foretas en forholdsmessighetsvurdering ved tilbakekall etter utlendingsloven § 63 første ledd utover vurderingene som følger av andre internrettslige og folkerettslige regler. Notatet er tilgjengelig fra: <https://www.noas.no/ressursbank/rapporter/>

140 *Ot. prp. nr. 75 (2006-2007)*, s. 332.

141 Høyesterett har med henvisning til departementets uttalelser skrevet i HR-2016-02017-A, avsnitt 38 at «forarbeidene til 1988-loven [har] betydelig interesse for forståelsen av dagens utlendingslov § 63.»

142 *Ot. prp. nr. 46 (1986-87)*, s. 77

143 Se notatet *En juridisk analyse av forholdsmessighet og tilbakekall etter utlendingsloven § 63 første ledd* hvor vi blant annet ser nærmere på domstolspraksis for å se om rettsstillingen har endret seg.

144 Jmfør utlendingsforskriften § 8-5; <https://www.noas.no/ny-forskrift-for-lengevaerendeeasybarn/>

145 Jmfør utlendingsforskriften § 8-8; <https://www.noas.no/stortingets-vedtak-hindrer-ikke-bruddpa-flyktningkonvensjonen/>

146 Se forrige kapittel om betydningen av lang botid i statsborgerskapssaker.

Tilsvarende som i bestemmelsene for lengeværende barn og enslige mindreårige, bør det forskriftsfestes hvilke momenter UDI og UNE skal utrede og vektlegge i vurderingen av tilbakekall. Eksempelvis kan følgende vurderes å tas inn i en momentliste:

- Medgått saksbehandlingstid
- Tiden som har gått siden opprinnelig vedtak og i hvilken grad personen har innrettet seg etter vedtaket
- Hensynet til barnets beste dersom personen er barn eller saken berører barn i riket
- Ung alder og om personen var mindreårig ved ankomst til Norge
- Tilknytning til Norge, særlig botid. Botid som barn og i formative ungdomsår bør tillegges betydelig vekt
- Tilknytning til opprinnelsesland
- Helsesituasjon
- Sårbarhet og behov for stabilitet og kontinuitet
- Betydningen av at uriktig informasjon ble gitt/fortielse av informasjon ble gjort som barn, og at barnet ikke kan holdes ansvarlig for forholdet
- Om personen har samarbeidet om identitetsavklaring
- Hvor vesentlig de uriktige/mangelfulle opplysningene har vært for innvilgelse av tillatelse/statsborgerskap, og hvor stor tvil eller sikkerhet det er om at opplysningene var av vesentlig betydning

ANBEFALINGER

- Stortinget bør presisere i lov at det skal foretas en forholdsmessighetsvurdering i saker om tilbakekall av oppholdstillatelse på samme måte som for statsborgerskap.
- Stortinget og regjeringen bør sørge for at forvaltningen foretar en forholdsmessighetsvurdering i saker om tilbakekall av oppholdstillatelse på samme måte som for statsborgerskap. Eventuelt sørge for at forvaltningen foretar en reell, skjønnsmessig *kan*-vurdering i sakene.
- Regjeringen bør innføre en momentliste for forholdsmessighetsvurderingen, eventuelt *kan*-vurderingen, i tilbakekallssaker, eksempelvis i tråd med forslag i kapittelet her.
- UDI og UNE bør foreta en forholdsmessighetsvurdering i saker om tilbakekall av oppholdstillatelse på samme måte som for statsborgerskap. Eventuelt sørge for en reell, skjønnsmessig *kan*-vurdering i sakene.

8 Situasjonen i Afghanistan

Talibans maktovertakelse

Afghanistan ble i Global Peace Index 2022 kåret til det minst fredelige landet for femte år på rad.¹⁴⁷ Konflikt og utrygghet over mange år har ført til et stort antall internt fordrevne, i tillegg til at mange har flyktet ut av landet.

Den 15. august 2021 overtok Taliban kontrollen over hele Afghanistan. Etter Talibans maktovertakelse var det en klar nedgang i antall sivile skadde og drepte.¹⁴⁸ Mellom 19. august og utgangen av 2021, dokumenterte FN en nedgang i sikkerhetsrelaterte hendelser på 91 prosent sammenlignet med samme periode i 2020.

Ved utgangen av 2022, ble det rapportert om økt aktivitet blant væpnede opposisjonsgrupper. FN rapporterte om 22 væpnede grupper, som angivelig opererte i 11 av Afghanistans 34 provinser.¹⁴⁹ Mellom 17. august og 13. november 2022, registrerte FN 1 587 sikkerhetshendelser, som er en økning på 23 prosent sammenlignet med samme periode i 2021. 124 sivile rapporteres drept, og 406 skadet.

Menneskerettighetssituasjonen

For mange afghanere har menneskerettighetssituasjonen blitt verre etter at Taliban kom til makt. Afghaneres tilgang til sivile og politiske rettigheter har blitt sterkt begrenset under Talibans styre.¹⁵⁰ Menneskerettighetsforkjempere og journalister utsettes for angrep, tilfeldige arrestasjoner, mishandling og drap. Muligheten for kritiske ytringer er redusert, det samme er antall medier og sivilsamfunnsaktører.

¹⁴⁷ <https://www.visionofhumanity.org/maps/#/>

¹⁴⁸ FNs generalsekretær, *The situation in Afghanistan and its implications for international peace and security*, 28. januar 2022. Tilgjengelig fra: https://unama.unmissions.org/sites/default/files/sg_report_on_afghanistan_january_2022.pdf

¹⁴⁹ FNs høykommissær for flyktninger, *Guidance Note on the International Protection Needs of People Fleeing Afghanistan*, februar 2023, side 1. Tilgjengelig fra: <https://www.refworld.org/docid/63e0cb714.html>

¹⁵⁰ Landinfo (2022) *Afghanistan: Talibans regime – situasjonen etter maktovertakelse*. Tilgjengelig fra: <https://landinfo.no/wp-content/uploads/2022/03/Afghanistan-temanotat-Talibans-regime-situasjonen-etter-maktovertakelsen-09032022.pdf>); Landinfo (2023) *Afghanistan: Utviklingen av det islamske emiratet*. Tilgjengelig fra: *Afghanistan-temanotat-Utviklingen-av-det-islamske-emiratet-23012023.pdf* (landinfo.no)); FNs høykommissær for flyktninger (februar 2023) *Guidance Note on the International Protection Needs of People Fleeing Afghanistan*. Tilgjengelig fra: <https://www.refworld.org/docid/63e0cb714.html>), EUAA (januar 2023) *Country Guidance: Afghanistan*. Tilgjengelig fra: <https://euaa.europa.eu/country-guidance-afghanistan-2023>

I november 2022 gjorde Talibans øverste leder straffer i Sharia-lovgivning obligatorisk, inkludert offentlige henrettelser og fysisk avstraffelse.¹⁵¹

Særlig afghanske jenter og kvinner rammes av en forverret menneskerettssituasjon, til tross for Talibans lovnader om å respektere kvinners rettigheter.¹⁵² Taliban har begrenset jenters tilgang til grunnskoleutdanning, nekter kvinner å studere ved universiteter, og har innført krav om at kvinner må dekke til ansiktet i det offentlige rom. Kvinner har blitt nektet helsehjelp fordi de ankommer helsesentre uten mannlig ledsager, det samme har syke barn som kommer med kvinner uten mannlig ledsager. Kvinners bevegelsesfrihet har ytterligere blitt begrenset ved at de ikke kan fly uten mannlig ledsager, og heller ikke lenger får førerkort. Kvinner har ikke lenger lov til å jobbe i bistandsorganisasjoner i Afghanistan, noe som hindrer organisasjonene i å nå barn og voksne i nød. Det har vært en kraftig økning i antall tvangs- og barneekteskap. Bakgrunnen er fattigdom og en forverret humanitær og økonomisk situasjon, i kombinasjon med de menneskerettslige begrensningene som gir mangel på andre muligheter for jenter.

Tilgang til landinformasjon

Situasjonen i Afghanistan er uoversiktlig, og Landinfo understreker at det er vanskelig å få etterrettelig og verifiserbar informasjon om realitetene på bakken:¹⁵³

Det finnes relativt mange rapporteringer om enkeltstående hendelser, men ofte er dette av anekdotisk karakter, og enkelte av hendelsene kan være iscenesatt. Omstendighetene rundt, og bakgrunnen for hendelsene, er ofte uklare. Informasjon som stammer fra sosiale medier, er særlig krevende å verifisere. Det er begrenset med uavhengige og nøytrale kilder som systematisk rapporterer om situasjonen, og som setter hendelser inn i en større helhet.

Polarisering og motsetninger i det afghanske samfunnet har lenge vært store, og slik er det fortsatt. Det kommer til dels motstridende informasjon fra ulike kilder, noe som kan tas til inntekt for at informasjonsbildet er sammensatt og uklart. Men det kan også være resultat av de sterke interessene som er i spill, noe som kan bidra til desinformasjon og motstridende virkelighetsbeskrivelser (Ershad 2021). Resultatet er at faktiske forhold og reelle årsakssammenhenger ikke kommer fram.

Landinfo har ikke kunnet reise til Afghanistan for å innhente informasjon.

En del afghanere har oppholdt seg mange år i Norge, og frykter at de vil risikere reaksjoner fra Taliban ved en retur fordi de har blitt «vestliggjort». «Vestliggjort» referer her til personer som har oppholdt seg i den vestlige verden, og blitt påvirket av vestlig kultur og levestil på en slik måte at det blir synlig gjennom utseende, holdninger og væremåte. Personene frykter at de i dagens Afghanistan risikerer

151 FNs høykommissær for flyktninger (februar 2023) *Guidance Note on the International Protection Needs of People Fleeing Afghanistan*. Tilgjengelig fra: <https://www.refworld.org/docid/63e0cb714.html>

152 FNs generalsekretær, *The situation in Afghanistan and its implications for international peace and security*, 28. januar 2022. Tilgjengelig fra: https://unama.unmissions.org/sites/default/files/sg_report_on_afghanistan_january_2022.pdf; FNs høykommissær for flyktninger (februar 2023) *Guidance Note on the International Protection Needs of People Fleeing Afghanistan*. Tilgjengelig fra: <https://www.refworld.org/docid/63e0cb714.html>; EUAA (januar 2023) *Country Guidance: Afghanistan*. Tilgjengelig fra: <https://euaa.europa.eu/country-guidance-afghanistan-2023>; Landinfo (2022) *Afghanistan: Situasjonen for afghanske kvinner etter Talibans maktovertakelse*. Tilgjengelig fra: [Landinfo-respons-Afghanistan-Situasjonen-for-afghanske-kvinner-etter-Talibans-maktovertakelse-22062022.pdf](https://www.landinfo.no/afghanistan-situasjonen-for-afghanske-kvinner-etter-talibans-maktovertakelse-22062022.pdf); <https://www.aftenposten.no/verden/i/zEMLOO/taliban-forbyr-kvinner-aa-ta-universitetsutdanninge>; <https://e24.no/internasjonalekonomi/i/zEMMnv/tre-hjelpeorganisasjoner-trekker-seg-fra-afghanistan-etter-talibans-kvinne-nekt>.

153 Landinfo (2022) *Talibans regime – situasjonen etter maktovertakelsen*, s. 6-7. Tilgjengelig fra: [Afghanistan-temanotat-Talibans-regime-situasjonen-etter-maktovertakelsen-09032022.pdf](https://www.landinfo.no/afghanistan-temanotat-talibans-regime-situasjonen-etter-maktovertakelsen-09032022.pdf) (landinfo.no)

alvorlige reaksjoner fordi de opptrer på en måte som strider mot gjeldende sosiale og kulturelle normer.

Landinfo fremhever at det er lite relevant erfaringsmateriale om dette, siden det ikke har vært tvangsreturer fra vestlige land etter maktovertakelsen og relativt få antakeligvis har returnert frivillig.¹⁵⁴ Statistikk fra Politiets utlendingsenhet bekrefter at det ikke har vært tvangsreturer fra Norge til Afghanistan etter Talibans maktovertakelse.¹⁵⁵

FNs høykommissær for flyktninger (UNHCR) understreker også utfordringen med å innhente informasjon i Afghanistan under rådende omstendigheter:¹⁵⁶

The current situation in Afghanistan poses a number of obstacles to the gathering of comprehensive information concerning the human rights situation in different parts of the country. Such obstacles include constraints on the media in Afghanistan, as well as on civil society and human rights defenders. The UN Special Rapporteur on the Situation of Human Rights in Afghanistan noted in September 2022 that «since 15 August [2021], access to information has become increasingly challenging, and journalistic independence and freedom of expression has been significantly curtailed.»

UNHCR mener derfor det er vanskelig å konkludere med nødvendig sikkerhet at afghanske asylsøkere ikke vil risikere forfølgelse ved en retur:¹⁵⁷

UNHCR calls on decision-makers to give due weight to the uncertainty and unpredictability inherent in the modalities adopted by the de facto authorities for issuing decrees, coupled with the ongoing uncertainties regarding the applicability of Afghanistan's previous legal framework. UNHCR considers that these circumstances render it particularly difficult to evaluate a future risk of persecution based on the currently available information on the human rights situation in Afghanistan, and in particular to conclude with the requisite level of confidence that an Afghan asylum applicant would not face a real risk of persecution upon return to the country of origin.

Returer

I juli 2021 utsatte UDI og UNE plikten til å returnere til Afghanistan.¹⁵⁸ Det kom etter eskalering i konflikten mellom Taliban og afghanske myndigheter, og bakgrunnen for returstoppen var usikkerhet om den videre sikkerhetsutviklingen i landet.¹⁵⁹

Suspensjon av utreiseplikten ble opphevet 1. mars 2022, og UNE gjenopptok behandlingen av Afghanistan-saker. NOAS mente returstoppen ble opphevet for tidlig, og at det fortsatt var stor usikkerhet om Talibans styre og hvordan menneskerettighetssituasjonen ville utvikle seg.¹⁶⁰

I rettsjelpsarbeidet ser NOAS vedtak som innebærer retur til Afghanistan. Vi ser så langt positive

154 Landinfo (2022) *Utreise og retur etter Talibans maktovertakelse*. Tilgjengelig fra: Landinfo-respons-Afghanistan-Utreise-og-retur-etter-Talibans-maktovertakelse-29092022.pdf

155 <https://www.politiet.no/om-politiet/dokumenter-strategier-og-horinger/dokumenter/?aktivFane=tema&enhet=1234&tema=35>

156 FNs høykommissær for flyktninger (februar 2023) *Guidance Note on the International Protection Needs of People Fleeing Afghanistan*, punkt 21. Tilgjengelig fra: <https://www.refworld.org/docid/63e0cb714.html>

157 Ibid., punkt 25.

158 <https://www.noas.no/une-og-udi-stanser-returer-til-afghanistan-fram-til-15-september/>

159 <https://www.une.no/aktuelt/arkiv/2021/une-stopper-returer-til-afghanistan/>

160 <https://www.noas.no/var-reaksjon-pa-gjenopptagelse-av-afghanistan-saker/>

vedtak i saker til kvinner og barn, og til noen menn med helseutfordringer. Vi har fått flere negative vedtak i saker til menn – inkludert til personer som er hazara, personer som kom til Norge som barn, personer som har barn i Norge, og personer som har vært utenfor hjemlandet så lenge at de kan anses vestliggjorte. Saksgjennomgangen til rapporten her inkluderer to unge voksne som kom som enslige mindreårige for syv og ti år siden og som er returpliktige til Afghanistan.¹⁶¹ Den ene personen har ikke vært i Afghanistan siden han var yngre enn to år gammel.

Talibans brutalitet og uforutsigbarhet, utviklingen i menneskerettighetssituasjonen, fraværet av rettssikkerhet og manglende landinformasjon, tilsier at det på nåværende tidspunkt ikke bør fattes vedtak som innebærer retur til Afghanistan.

Dette er i tråd med anbefaling fra UNHCR fra februar 2023:¹⁶²

As the situation in Afghanistan is volatile and may remain uncertain for some time to come, coupled with a large-scale humanitarian emergency in the country, UNHCR continues to call on States to suspend the forcible return of nationals and former habitual residents of Afghanistan, including those who have had their asylum claims rejected. The bar on forcible return serves as a minimum standard and needs to remain in place until such time as the security, rule of law, and human rights situation in Afghanistan has significantly improved to permit a safe and dignified return of those determined not to be in need of international protection.

ANBEFALINGER

- Stortinget og regjeringen bør sørge for at norske utlendingsmyndigheter ikke fatter vedtak som innebærer retur til Afghanistan på nåværende tidspunkt.
- UNE bør sende tilbake til UDI Afghanistan-saker behandlet av UDI før returstoppen innført i juli 2021. Det vil sikre to-instansbehandling med utgangspunkt i nåværende situasjon i Afghanistan.

¹⁶¹ Se detaljer i kapittel 6, delen om ny beskyttelsesvurdering.

¹⁶² FNs høykommissær for flyktninger (februar 2023) *Guidance Note on the International Protection Needs of People Fleeing Afghanistan*, februar 2023, punkt 31. Tilgjengelig fra: <https://www.refworld.org/docid/63e0cb714.html>

9 Ressursbruk, resultater og konsekvenser

Ressursbruk

De siste årene har tilbakekallssaker vært en prioritert portefølje i utlendingsforvaltningen. Siden 2017 har Solberg-regjeringen og Støre-regjeringen i tildelingsbrev til UDI gitt klare føringer om at disse sakene skal prioriteres, og bedt UDI rapportere om sakene.

Følgende er utdrag fra tildelingsbrevene:¹⁶³

2017:

UDI skal benytte handlingsrommet til å bygge ned antall ubehandlede asyl- og oppholdssaker til et effektivt restansenivå, og skal også styrke arbeidet med tilbakekall av tillatelser.

(...)

Arbeid med tilbakekallssaker er en prioritert oppgave for UDI i 2017.

2018:

Arbeid med tilbakekall er viktig og skal videreføres i 2018.

2019:

Vi forventer at UDIs arbeid med tilbakekallssaker videreføres og styrkes i 2019.

2020:

Det er forventet at UDIs arbeid med opphørs og tilbakekallssaker styrkes i 2020.

¹⁶³ Tildelingsbrevene er tilgjengelige her: <https://www.regjeringen.no/no/dokument/dep/jd/tildelingsbrev-arsrapporter-og-instruks-er--justis--og-beredskapsdepartementet/id710554/?expand=factbox2545085>

(...)

UDI må om nødvendig omprioritere ressurser internt (fra andre porteføljer).

2021:

UDIs arbeid med opphørs og tilbakekallssaker skal fortsatt gis høy prioritet i 2021.

(...)

UDI forventes å sette av tilstrekkelig ressurser både til å opprette sak om tilbakekall av tillatelse etter utl. § 63 i alle situasjoner hvor det foreligger grunn til det.

(...)

UDI skal styrke prioriteringen av tilbakekallssakene.

(...)

Om nødvendig må UDI omprioritere ressurser internt.

2022:

Tilbakekall er en viktig portefølje.

(...)

UDI forventes å sette av tilstrekkelig ressurser både til å opprette sak om tilbakekall av tillatelse etter utl. § 63 i alle situasjoner hvor det foreligger grunn til det.

2023:

Tilbakekall er en viktig portefølje.

Saker om tilbakekall er svært ressurskrevende for forvaltningen.¹⁶⁴ I svar på et skriftlig spørsmål i Stortinget, skriver justis- og beredskapsminister Emilie Enger Mehl:¹⁶⁵

Tilbakekallssaker er blant de mest ressurskrevende sakene Utlendingsdirektoratet (UDI) behandler. Ressursbruken per sak vil imidlertid variere betydelig, både mellom ulike porteføljer og ved behandling av enkeltsaker innen en portefølje. Gjennomsnittsbetraktninger viser utgifter per sak på mellom 25 000 og 60 000 kroner i UDI. I disse utgiftene ligger årsverkskostnaden for en saksbehandler, inkludert overhead. Dette er ikke en fullkostberegning, men utgiften UDI legger til grunn når de skal beregne hva det koster å behandle flere eller færre av denne typen saker. Saksbehandlingsutgifter i øvrige deler av utlendingsforvaltningen, som også kan være betydelige, kommer i tillegg. Dette gjelder spesielt Utlendingsnemnda (UNE) og politiet.

¹⁶⁴ Justis- og beredskapsdepartementet, *Tildelingsbrev 2023 - UDI*, side 9. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/c7a16faa2e014a6ca48990e162c23778/tildelingsbrev-2023-udi2206885.pdf>

¹⁶⁵ <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Sporsmal/Skriftlige-sporsmal-og-svar/Skriftlig-sporsmal/?qid=92253>

Politiet bruker store ressurser på omfattende undersøkelser. Vår saksgjennomgang viser at det gjøres søk i sosiale medier, ikke bare på personen selv, men på venner og venners venner.¹⁶⁶ Videre gjøres søk i valutaregistre, innhenting av informasjon om utenlandsreiser og sammenligning av informasjon gitt av personen selv på ulike tidspunkt. I saker der det er mistanke om oppholdstillatelse eller nasjonalitet i et annet land, anmodes det om opplysninger fra andre land.¹⁶⁷ Vi ser også eksempler på bruk av ansiktsgjenkjenningsprogrammer, husransaker, beslag og gjennomgang av telefoner og DNA-prøver. I tillegg foretas forvaltningssamtaler med tolk over to til tre dager i den enkelte sak. I to saker i gjennomgangen var det brukt hele fem dager.

UDI har de siste årene tilført flere ressurser til tilbakekallssakene,¹⁶⁸ noe som går på bekostning av andre sakstyper.

Resultat og samfunnsmessige konsekvenser

Ressursbruk på tilbakekallssaker er problematisk gitt at mange saker henlegges. Per juni 2023 hadde 62 prosent av sakene om tilbakekall i perioden 2017 til 2023 endt med henleggelse eller ikke-tilbakekall.¹⁶⁹ I tillegg endte over halvparten av de som fikk tilbakekalt tillatelse/statsborgerskap allikevel opp med ny oppholdstillatelse/statsborgerskap i Norge.¹⁷⁰

Ressursbruken i tilbakekallssaker må veies opp mot de alvorlige konsekvensene sakene har for samfunnet som helhet. Ifølge Institutt for samfunnsforskning truer praksisen med tilbakekall integreringen.¹⁷¹ Ifølge forskerne fører UDIs lange saksbehandlingstid og usikkerhet som prosessene skaper til bråstopp i integreringen.

NOAS møter mange av de ungdommene og unge voksne fra Afghanistan som praksisen rammer. De vi møter er godt integrert i det norske samfunnet. De snakker norsk, jobber og betaler skatt. En del jobber i helsevesenet, der behovet for arbeidskraft er stort. Flere års saksbehandlingstid¹⁷² oppleves som svært belastende. Personene vi møter blir usikre, frustrerte og sinte av å være i en tilbakekallsprosess, og mister energi og pågangsmot. De opplever at de ikke er velkomne i Norge, og føler seg sviktet av den norske stat.

Vi møter ungdom som får dårligere karakterer enn tidligere, slutter på utdanningen og mister nettsøvn. Vi ser at ungdom og unge voksne isolerer seg, og at deres nettverk trekker seg unna, kanskje i frykt for selv å få tilbakekallssak, siden myndighetene undersøker nettverk. Personer som tidligere har slitt psykisk, begynner å slite igjen.

166 Se rapportens vedlegg.

167 Se informasjon om verifiseringsrapporter laget av en kilde for den norske ambassaden i Islamabad i kapittelet om forvaltningens praksis.

168 UDI, *Årsrapport for 2021*, punkt 3.18. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/c7a16faa2e014a-6ca48990e162c23778/arsrapport-udi-2021.pdf>; UDI, *Årsrapport for 2022*, side 37. Tilgjengelig fra: <https://www.udi.no/globalassets/om-udi/arsrapport-udi-2022.pdf>

169 Se kapittel 2 om statistikk.

170 Se kapittel 2 om statistikk.

171 <https://www.samfunnsforskning.no/aktuelt/nyheter/2019/usikkerhet-truer-asylsokers-integrering.html>

172 Les mer om saksbehandlingstid i kapittel 6.

Når personene vi møter under den lange saksbehandlingstiden ikke får fornyet reisebevis/utlendingspass, får det konsekvenser. Reisebeviset er ofte den eneste legitimasjonen de har i Norge. Når reisebevis nektes, mister de for eksempel muligheten til å ta førerkort som i en del yrker er nødvendig å ha. De kan heller ikke besøke syke eller døende foreldre eller andre som bor utenfor Norge.

NOAS og andre organisasjoner har flere ganger dokumentert hva usikker oppholdsstatus gjør med barn og unge.¹⁷³ Det har alvorlige konsekvenser for psykisk helse, bidrar til utenforskap, og svekker konsentrasjon om skole og jobb. Institutt for samfunnsforskning fant tilsvarende at tilbakekallssak fører til bortfall av motivasjon til å fullføre skolegang og komme i arbeid. Usikkerheten har i tillegg smitteeffekter på familie, venner og andre fra samme miljø, ved at deres liv også blir satt på vent.¹⁷⁴ NOAS erfarer at praksisen også bidrar til rykter i det afghanske miljøet om at Norge ikke ønsker å ha afghanere i landet, og en opplevelse av at man aldri kan være trygg.

Etter å ha snakket med mennesker som risikerer tilbakekall, skriver Institutt for samfunnsforskning:¹⁷⁵

When they became aware of the revocation process, they immediately lost their basic sense of security and of knowing that they could continue to live in Norway if they wanted to. Even the first suspicion that something was wrong could alter their state of mind. A letter from the UDI or a first contact from the police disturbed the normality of their everyday life. In other words, what would appear from the outside to be a minor loss or a potential loss was experienced as a major loss.

Forskerne kommer med en tydelig beskjed til politiske myndigheter om at de må vurdere ressursbruken opp mot effekten praksisen har på enkeltmennesket og samfunnet:¹⁷⁶

The immigration authorities along with the political leadership in the Ministry of Justice and Public Security should weigh the input (resources) against the output (primarily the number of revocation decisions, returns, dismissals, and new permits) of the revocation practice.

Furthermore, they should weigh the intended potentially beneficial consequences of the practice against the unintended negative effects that are documented in detail in this report. These consequences affected not only the individuals with revocation cases but also their immigrant communities and the society at large.

Tilbakekall av oppholdstillatelse kan få store økonomiske konsekvenser for personer som allikevel skal bli værende i Norge. Bergensavisen forteller om Mohammad Al-Abdi (64), som fikk norsk statsborgerskap i 1998.¹⁷⁷ Etter 30 år i Norge fikk han tilbakekalt statsborgerskapet, og gitt ny, mid-

173 NOAS, Redd Barna og Fellesorganisasjonen (2017) *En gjennomgang av midlertidig opphold til enslige mindreårige asylsøkere*. Tilgjengelig fra: https://www.noas.no/wp-content/uploads/2017/10/EMA-notat_web.pdf; NOAS, Redd Barna og Fellesorganisasjonen (2018) *Et liv i usikkerhet - Norges bruk av opphør av flyktningsstatus*. Tilgjengelig fra: https://www.noas.no/wp-content/uploads/2019/04/Et_liv_i_usikkerhet_inkl_vedlegg.pdf; NOAS, Redd Barna og Norsk Folkehjelp (2020) *Hvert år må jeg søke på nytt - Enslige mindreårige som får begrenset oppholdstillatelse fordi de ikke kan legge frem pass som dokumentasjon på identitet*. Tilgjengelig fra: https://www.noas.no/wp-content/uploads/2020/05/NOAS_Enslige-mindrea%CC%8Arige_rapport_WEB.pdf

174 Jan-Paul Brekke, Simon Roland Birkvad og Marta Bivand Erdal (2019) *Losing the Right to Stay - Revocation of immigrant residence permits and citizenship in Norway — Experiences and effects*, Institutt for samfunnsforskning. Tilgjengelig fra: <https://samfunnsforskning.brage.unit.no/samfunnsforskning-xmlui/handle/11250/2599967>

175 *Ibid.*, s. 86.

176 *Ibid.*, s.91.

177 <https://www.ba.no/slagrammede-mohammad-ble-fratatt-statsborgerskapet-na-kreves-han-for-2-7-millioner-kroner-av-nav/s/5-8-2149088>

lertidig oppholdstillatelse. Utlendingsmyndighetene mener han i utgangspunktet ikke skulle hatt lovlig opphold i Norge, som er en forutsetning for medlemskap i folketrygden. Al-Abdi er rammet av slag, og er helt pleietrengende med behov for tilsyn døgnet rundt. NAV krever tilbakebetaling av sykepenger, rehabiliteringspenger, arbeidsavklaringspenger og uføretrygd, som til sammen utgjør over 2,7 millioner kroner. Familien har ikke midler til å betale kravet, og det går mot tvangs salg av 64-åringens bolig.

Selv om utlendingsforvaltningen fatter vedtak om ikke-tilbakekall eller henleggelse, betyr det ikke at usikkerheten for personen saken gjelder forsvinner. Vedtak om henleggelse inneholder ingen begrunnelse, men har en standardtekst om at tilbakekallssak kan bli reåpnet i fremtiden. NOAS har sett dette skje i én sak. Vi kjenner ikke til utfallet. Muligheten til reåpning fører uansett til evigvarende utrygghet.

Bedre bruk av fellesskapets ressurser

NOAS mener regjeringen bør satse på grundigere arbeid før første oppholdstillatelse i Norge gis istedenfor å prioritere gjenopptakelse av gamle saker.¹⁷⁸ Det vil øke sjansen for at første vedtak er korrekt, og minske behovet for opprettelse av tilbakekallssak med den konsekvens at mennesker må leve årevis i usikkerhet til skade for integreringen.

Regjeringen peker selv på dilemmaet mellom effektivitet og kvalitet i saksbehandlingen i tildelingsbrevet til UDI for 2023:¹⁷⁹

UDI sikrer gjennom god kvalitet i saksbehandlingen at personer som kommer til landet har avklart identitet og rett til å oppholde seg i riket. UDI skal legge til rette for helhet i saksbehandlingen ved å bidra til at sakene kommer inn i førstelinjen på korrekt vis og er tilstrekkelig opplyst.

Høy oppmerksomhet på nedbygging av restanser og raskere vedtaksfetting må ikke skje på bekostning av kontrollnivået og kvaliteten i vedtakene. Samtidig er det en avveining mellom kontrolltiltak og effektivitet, og UDI skal ha en risikobasert tilnærming til dette. Uriktige innvilgelser vil kunne medføre økte restanser på lengre sikt, både ved at det avledes en rekke nye søknader fra hver utlending som gis oppholdstillatelse i Norge, og fordi ev. senere saker om tilbakekall og utvisning er svært ressurskrevende for utlendingsforvaltningen.

Mer rettshjelp

Prioritering av mer rettshjelp i utlendingssaker kan bidra til færre tilbakekallssaker. Rettshjelp øker sjansen for at nødvendige opplysninger kommer fram i forbindelse med den første utlendingssaken som ga opphold i Norge, for eksempel asylsak eller sak om familiegjennomføring. Det kan hindre senere misforståelser og ressursbruk på opprettelse av tilbakekallssak som deretter kanskje henlegges.

Rettshjelpsbehovet i utlendingssaker er stort, og dagens rettshjelpsordning gir ikke tilstrekkelig antall timer rettshjelp. Det gis for eksempel kun fem timer gratis rettshjelp i en vanlig asylsak, dersom UDI har fattet avslag i saken. Fem timer er for lite rettshjelp til å sikre grunnleggende rettsikkerhet for den enkelte. I løpet av fem timer skal advokaten sette seg inn i saken, ha samtale med klienten – oftest med tolk, innhente nødvendig informasjon, utrede juridiske og landfaglige problemstillinger, skrive

¹⁷⁸ Se omtale av saksbehandlingstid i del 6.

¹⁷⁹ Tildelingsbrev-2023-udi2206885.pdf (regjeringen.no).

klagen og informere klienten om utfallet. I april 2020 leverte Rettshjelpsutvalget¹⁸⁰ sin utredning, som foreslår en styrking av rettshjelpen i utlendingssaker – blant annet i asylsaker.¹⁸¹ Det bør følges opp.

God høring av barn og bedre asylintervju

Prioritering av god høring av barn i asylsaker kan hindre senere tilbakekallssak, og er god ressursbruk. Det vil bidra til å sikre barns rett til å bli hørt etter FNs barnekonvensjon artikkel 12, og bidra til at utlendingsmyndighetene får mest mulig relevant informasjon og best mulig informasjonsgrunnlag i asylsaken.

I januar 2023 lanserte Redd Barna rapporten «Vi må være trygge for å fortelle». Den inneholder en rekke anbefalinger til norske myndigheter om hvordan høring av barn i asylsaker kan tilrettelegges på best mulig måte.¹⁸² Rapporten er blant annet basert på erfaringer fra Island, der asylintervjuene med enslige mindreårige gjennomføres på barnehuset i Reykjavik. Erfaringene fra Island er ifølge Redd Barna at barna opplever seg tryggere og forteller friere om sine opplevelser, noe som gir et bedre beslutningsgrunnlag i asylsaken.

Barnevennlige lokaler er et av kjerneelementene ved barnehusmodellen, som erfaringsmessig bidrar til å trygge barna. Redd Barna anbefaler derfor at det opprettes et eget tilrettelagt senter for barn i asylprosessen, eventuelt at lokalene der barn høres i asylsaker har egne, separate områder tilrettelagt for barn.

Et annet kjerneelement ved barnehusmodellen, er at den tilrettelegger for tverrfaglig samarbeid ved å samle kompetanse og relevante aktører på ett sted. Redd Barna anbefaler tydeligere samarbeidsrutiner for aktørene i asylprosessen, som politiet, UDI, NOAS¹⁸³ og omsorgssenter/mottak. For eksempel anbefales det at det ses helhetlig på samtalene/intervjuene barna har med ulike aktører, for å sikre bedre koordinering og hindre overlappende informasjonsinnhenting som er belastende for barnet. Dette kan også hindre situasjoner der barnet ikke gir viktig informasjon under asylintervjuet fordi de allerede har gitt opplysningene til omsorgssenter/mottak, og ikke forstår at de må fortelle på nytt.

NOAS støtter Redd Barnas anbefalinger, og mener ressursbruk på tiltakene som foreslås er mer hensiktsmessig enn å satse på opprettelse av tilbakekallssaker flere år senere.

Det bør også brukes ressurser på oppfølging av anbefalinger i rapporten *Kvalitet på asylintervju* lansert i mars 2023, skrevet av Fafo på oppdrag av UDI.¹⁸⁴ Forskningsprosjektet er basert på 50 lydopptak av asylintervju, i tillegg til skriftlige intervjuer og samtaler med ansatte i UDI.

I rapporten fastslås at UDIs intervjumodell og kvalitetsstandard i all hovedsak lever opp til kvalitetsstandardene i forskningslitteraturen. Forskerne mener også metodegrunnlaget er i tråd med «best practise guidelines» utviklet av European Union Asylum Agency (2015).

180 Les om Rettshjelpsutvalget her: <https://www.regjeringen.no/no/dep/jd/org/styre-rad-og-utval/innstillinger/innstillinger-fra-utvalg/innstillinger-levert-i-2020/rettshjelpsutvalget/id2609190/>.

181 *NOU 2020:5*. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2020-5/id2700210/?fbclid=IwAR2b1SAyaT35-J3MtqPCV5FxoPglndErea7MngGLDxPwTH56oaJMtggEmDbo>

182 Redd Barna (2022) «Vi må være trygge for å fortelle». *Høring av barn i saker om beskyttelse: Hva kan vi lære av «barnehusmodellen»?*, s. 37-38. Tilgjengelig fra: https://www.reddbarna.no/content/uploads/2021/01/RB_rapport_Vi_maa_vaere-trygge_rapport-til-web.pdf

183 Fra 1. juni 2023 overtar Caritas Norge oppgaven med gi informasjon til nyankomne asylsøkere, jamfør utlendingsforskriften § 17-17 andre ledd annet punktum.

184 Rapporten er tilgjengelig fra: <https://fafo.no/zoo-publikasjoner/kvalitet-pa-asylintervju>

Selv om metoden og kvalitetsstandarden holder internasjonalt nivå, fant forskerne at det er store forskjeller mellom de beste og de dårligste intervjuene. Forskerne fant variasjon i tidsbruk, hvordan og hvor mange spørsmål som stilles, og i hvor stor grad intervjuleder framstår som empatisk. Det var også variasjon i kontaktetableringen og hvorvidt og hvordan den påkrevde informasjonen om viktige rettssikkerhetsgarantier gis.

På grunn av forskjellene i den intervjufaglige profesjonaliteten og hvordan intervjuene gjennomføres, antar forskerne at ikke alle asylsøkere får like gode muligheter til å legge frem anførselene sine. Alle asylsaker vil heller ikke være like godt opplyste.

I rettshjelpsarbeidet ser NOAS hvordan asylintervjuet spiller en helt sentral rolle, også mange år etter det ble gjennomført. Vi leser flere hundre asylintervju hvert år, og ser dessverre relativt ofte mangler i intervjuene. Vi ser særlig manglende fri forklaring, mangel på oppfølgingsspørsmål, og mangel på kontradiksjon ved at asylsøkere ikke har fått anledning til å redegjøre for eventuell motstrid som senere omtales i UDIs vedtak.

Det er positivt at UDI har ønsket et forskningsprosjekt om asylintervjuet, og UDI har nå fått et godt grunnlag og konkrete anbefalinger til tiltak for forbedring av intervjuene. NOAS mener det er spesielt viktig at det gjennomføres kompetanseheving i UDI, slik at kvalitetsforskjellene ikke blir så store som Fafo-rapporten viser. Intervjuledere må styrke kontaktetableringen og uttrykke empati for at asylsøkerens forklaring skal bli så fullstendig som mulig.

ANBEFALINGER

- Stortinget bør lovfeste at forvaltningen ikke kan gjenåpne en tilbakekallssak som er henlagt med mindre det fremkommer ny informasjon som er knyttet til andre forhold enn den opprinnelige tilbakekallssaken.
- Stortinget og regjeringen bør øke rettshjelpen i utlendingssaker, i tråd med Rettshjelpsutvalgets anbefalinger.
- Regjeringen bør sørge for at UDI kan satse på god, tilrettelagt høring av barn og gode asylintervju innledningsvis i asylprosessen, i tråd med anbefalinger i rapporter fra Fafo (2022) og Redd Barna (2022). Dette vil kunne minske behovet for dyre og belastende tilbakekallssaker.
- Regjeringen bør i tildelingsbrevet instruere UDI til å fokusere på å forbedre asylprosessen snarere enn å måtte bruke betydelige ressurser på tilbakekallsporteføljen i etterkant.

VEDLEGG – NOAS' gjennomgang av 30 tilbakekallssaker

NOAS har gjennomgått alle tilbakekallssaker for afghanere som vi har hatt i rettshjelpsarbeidet i 2022 og første kvartal 2023. Gjennomgangen viser at vi har 30 saker der det var gjennomført forvaltningssamtale, eller sakene befant seg på et senere stadium i tilbakekallsprosessen. Ressursbruk og konsekvenser i disse sakene refereres her.

Alle sakene gjaldt personer som har tillatelse etter søknad om asyl. Fire av sakene gjaldt tilbakekall av norsk statsborgerskap. De øvrige gjaldt tilbakekall av permanent opphold eller midlertidig tillatelse.

22 personer ankom Norge som enslige mindreårige (EMA), og én sak gjelder et medfølgende barn. De yngste enslige mindreårige var 12 år ved ankomst. Alle er over 18 år per i dag, men fem av personene var under 18 år da tilbakekallssaken ble opprettet, og ble voksne i ventetiden.

Tabell 1: Ventetid og andre konsekvenser

	Hvem?	Alder ved ankomst	Hva ble vurdert tilbakekalt?	Total ventetid* *fra opprettelse av sak til UDI-vedtak eller per april 2023	Pågår tilbakekallssak fortsatt?	Andre konsekvenser (dersom opplyst)
1	Kvinne, mor til barn	Voksen	Permanent opphold	8 år, 5 måneder	Ja, ikke fått UNE-vedtak	
2	Kvinne, mor til barn	Voksen	Permanent opphold	6 år, 6 måneder	Nei, fikk ny tillatelse av UDI	Begrenset tillatelse.
3	Barn	4	Permanent opphold	6 år, 6 måneder	Nei, fikk ny tillatelse av UDI	Begrenset tillatelse.
4	Kom som EMA	16	Statsborgerskap	5 år, 11 måneder	Ja, ikke fått UNE-vedtak	

5	Kvinne	Voksen	Permanent opphold	5 år, 7 måneder	Nei, fikk ny tillatelse av UDI	Begrenset tillatelse.
6	Kom som EMA	15	Permanent opphold	5 år	Ja, ikke fått UDI-vedtak	Ikke fornyet tillatelse og reisebevis. Får ikke besøkt kone og barn i utlandet.
7	Kom som EMA	15	Midlertidig tillatelse	4 år, 11 måneder	Ja, ikke fått UDI-vedtak	Ikke fornyet tillatelse og reisebevis. Får ikke besøkt syk forelder i utlandet. Sak åpnet som barn, blitt voksen i ventetid.
8	Kom som EMA	14	Permanent opphold	4 år, 6 måneder	Nei, sak henlagt	Ikke fornyet tillatelse og reisebevis. Ikke førerkort. Banken ville blokkere bankkonto.
9	Kom som EMA	15	Statsborgerskap	4 år, 6 måneder	Ja, ikke fått UNE-vedtak	
10	Kom som EMA	18	Midlertidig tillatelse	4 år, 5 måneder	Ja, ikke fått UDI-vedtak	
11	Kom som EMA	15	Midlertidig tillatelse	4 år, 5 måneder	Ja, ikke fått UDI-vedtak	Ikke fornyet tillatelse og reisebevis. Familiemedlemmers utlendingssaker stilt i bero, herunder familiegjenforenings-søknad for forelder.
12	Kom som EMA	15	Permanent opphold	4 år, 4 måneder	Ja, ikke fått UDI-vedtak	Ikke fornyet tillatelse og reisebevis. Usikkerhet påvirket evnen til å konsentrere seg om studiet.
13	Kom som EMA	13	Midlertidig tillatelse	3 år, 8 måneder	Nei, sak henlagt	Ikke fornyet tillatelse og reisebevis. Sak åpnet som barn, blitt voksen i ventetid.
14	Kom som EMA	13	Midlertidig tillatelse	3 år, 8 måneder	Nei, sak henlagt	Ikke fornyet tillatelse og reisebevis. Russetida uten leg. Ikke fullverdige banktjenester. Ikke fotballturnering i utlandet. Sak åpnet som barn, blitt voksen i ventetid.

15	Kom som EMA	12	Midlertidig tillatelse	3 år, 8 måneder	Nei, sak henlagt	Ikke fornyet tillatelse og reisebevis. Slet psykisk pga usikkerhet, ble sykemeldt og behandlingstrengende. Sak åpnet som barn, blitt voksen i ventetid.
16	Kom som EMA	15	Permanent opphold	3 år, 7 måneder	Nei, UNE-vedtak	Papirløs. Satt på glattcelle i forbindelse med straffesak. Sliter psykisk.
17	Kom som EMA	15	Permanent opphold	3 år, 4 måneder	Ja, venter domstolsprøving	Papirløs. Sliter psykisk.
18	Kvinne	Voksen	ukjent	3 år, 4 måneder	Nei, sak henlagt	
19	Kom som EMA	17	Permanent opphold	3 år, 3 måneder	Ja, ikke fått UDI-vedtak	Ikke fornyet tillatelse og reisebevis. Forvaltningsintervju avbrutt på grunn av psykisk helse.
20	Kom som EMA	12	Midlertidig tillatelse	3 år, 2 måneder	Nei, sak henlagt	Ikke fornyet tillatelse og reisebevis. Lærling uten førerkort. Sak åpnet som barn, blitt voksen i ventetid.
21	Kom som EMA	16	Statsborgerskap	2 år, 11 måneder	Ja, ikke fått UNE-vedtak	
22	Kvinne, mor til barn	Voksen	Midlertidig tillatelse	2 år, 11 måneder	Nei, fikk ny tillatelse av UNE	
23	Kom som EMA	15	Permanent opphold	2 år, 11 måneder	Ja, ikke fått UNE-vedtak	
24	Kom som EMA	15	Midlertidig tillatelse	2 år, 6 måneder	Nei, UNE-vedtak	Papirløs.
25	Kom som EMA	16	Midlertidig tillatelse	2 år, 3 måneder	Ja, venter domstolsprøving	Papirløs.
26	Mann	Voksen	Midlertidig tillatelse	1 år, 6 måneder	Nei, fikk ny tillatelse av UNE	Begrenset tillatelse.

27	Kom som EMA	17	Midlertidig tillatelse	1 år, 3 måneder	Ja, ikke fått UNE-vedtak	
28	Kom som EMA	15	Midlertidig tillatelse	11 måneder	Nei, UNE-vedtak	Papirløs.
29	Mann, far til voksne barn	Voksen	Statsborgerskap	ukjent	Nei, UNE-vedtak	Papirløs.
30	Kom som EMA	15	Midlertidig tillatelse	ukjent	Ja, ikke fått UDI-vedtak	

Tabell 2: Ressursbruk* sammenholdt med konsekvenser

* I tillegg til ressursene listet opp her, kommer resultatløse undersøkelser, behandling av anmodninger om partsinnsyn, klagesak i UDI og UNE, eventuelle nemndmøter, eventuelle omgjøringsbegjæringer og eventuell domstolsprøving

	Type undersøkelser angitt i sak	Antall dager forvaltningsintervju/avhør	Vurdert i sammenheng med andre personers TBK-saker?	Utfall
1	Annen persons sak, motstrid, DNA	2	Nei	UDI-vedtak
2	Annen persons sak, sosiale medier	1	Ja	Ny tillatelse
3	Annen persons sak	Ikke hørt	Ja	Ny tillatelse
4	Sosiale medier, annen persons sak, motstrid, reiser, valutatransaksjoner, verifisering, funn fra beslag	Ukjent	Ja	UDI-vedtak
5	Annen persons sak, motstrid, valutatransaksjon	2	Nei	Ny tillatelse
6	Annen persons sak, sosiale medier, motstrid, reiser, valutatransaksjoner, verifisering, DNA	3	Ja	Venter
7	Annen persons sak, sosiale medier, motstrid, valutatransaksjoner	3	Ja	Venter

8	Sosiale medier, reiser, valutatransaksjoner	2	Ukjent	Henlagt
9	Annen persons sak, sosiale medier, motstrid, reiser, valutatransaksjoner, verifisering,	2	Ja	UDI-vedtak
10	Annen persons sak, sosiale medier, valutatransaksjoner, ansiktsgjenkjenning	3	Ja	Venter
11	Annen persons sak, sosiale medier	2	Ja	Venter
12	Annen persons sak, sosiale medier, valutatransaksjoner	2	Ja	Venter
13	Annen persons sak, sosiale medier, motstrid	3	Ja	Henlagt
14	Annen persons sak, motstrid	1	Ja	Henlagt
15	Annen persons sak, sosiale medier, motstrid, funn fra beslag	2	Ja	Henlagt
16	Tips, annen persons sak, sosiale medier, motstrid, reiser, verifisering, funn fra beslag, DNA	Ukjent	Ja	UNE-vedtak
17	Annen persons sak, sosiale medier, motstrid	3	Ja	UNE-vedtak
18	Annen persons sak, reiser	5	Ja	Henlagt
19	Annen persons sak	Ikke intervju	Nei	Venter
20	Tips, sosiale medier, motstrid	2	Ja	Henlagt
21	Annen persons sak, motstrid, verifisering	Ukjent	Ja	UDI-vedtak
22	Annen persons sak, motstrid, valutatransaksjon	Ikke intervju	Nei	Ny tillatelse
23	Annen persons sak, motstrid, reiser, valutatransaksjoner, verifisering	2	Ja	UDI-vedtak

24	Annen persons sak, sosiale medier, verifisering, ansiktsgjenkjenning, funn fra beslag	1	Nei	UNE-vedtak
25	Annen persons sak, sosiale medier, motstrid, reiser, verifisering	Ikke intervju	Ja	UNE-vedtak
26	Tips, motstrid	Ikke intervju	Ja	Ny tillatelse
27	Sosiale medier, motstrid, reiser, funn fra beslag, pass	5	Nei	UNE-vedtak
28	Annen persons sak, sosiale medier, motstrid, verifisering	1	Nei	UNE-vedtak
29	Tips, valutatransaksjoner, verifisering	Ikke intervju	Ja	UNE-vedtak
30	Motstrid, valutatransaksjoner	1	Nei	Venter

