



Representantforslag om tilbakekall av oppholdstillatelse og statsborgerskap

Dokument 8:77 S (2023-2024)

NOAS støtter samtlige forslag fullt ut. Vi mener de er nødvendige for å sikre ivaretagelse av rettsikkerheten til personer med tilbakekallssaker.

NOAS kjenner godt igjen beskrivelsen som gis i representantforslaget av utfordringer ved tilbakekallssaker. Som det vises til, utga vi en rapport om tilbakekall av oppholdstillatelse og statsborgerskap i 2023.¹ En stor andel av tilbakekallssakene gjelder søkere som kom til Norge som barn, og rapporten har et særskilt fokus på denne gruppen. Samtidig med rapporten publiserte vi et juridisk notat der vi analyserer hvorvidt det i henhold til dagens regelverk må foretas en forholdsmessighetsvurdering ved tilbakekall av oppholdstillatelser.²

Åpning av tilbakekallssak, saksbehandlingsfrist og rettshjelp

I representantforslaget beskrives hvordan det ikke er noen nedre terskel for når en tilbakekallssak kan åpnes. NOAS erfarer at tilbakekallssaker har blitt åpnet på svært varierende grunnlag. Vi har sett flere eksempler på at personer er blitt konfrontert med funn som det enten ikke er hold i, eller, dersom det hadde vært hold i dem, ikke er egnet til å opprette sak om tilbakekall. Særlig gjelder dette funn fra sosiale medier og tips. Funnene våre gjenspeiles i den høye andelen saker, om lag halvparten,³ som blir henlagt.

Selv om en sak ender med henleggelse, innebærer den en stor påkjenning for personen eller personene som er berørt. Overhengende fare for å kunne miste tillatelse eller statsborgerskap, ekstremt lang ventetid på svar, mangel på informasjon, manglende rettshjelp og utenforskap på grunn av manglende legitimasjon (reisebevis/oppholdskort), kan være skadelig. Særlig gjelder dette for mindreårige og unge voksne.

Én tilbakekallssak kan ha ringvirkninger for mange personer. Behandlingen av andre tilknyttede utlendingssaker blir stilt i bero, slik at ektefeller, og barn og foreldre, ikke blir familiejenforent under ventetiden. Når mistanke om uriktig informasjon berører flere personer i et «nettverk», blir antallet påvirkede personer enda mer omfattende. En mors familieinnvandrings søknad ble lagt på vent på grunn av mistanke mot et familiemedlem til sønnen hennes i Norge. Søknaden var etter 4 ½ år enda ikke behandlet, og moren befant seg i en svært vanskelig situasjon i Afghanistan. Gutten savnet og bekymret seg for moren. Dette er kun ett av mange eksempler.

Sivilombudet har i flere enkeltsaker funnet at saksbehandlingstiden er lovstridig lang,⁴ uttrykt at generell stans i familieinnvandringsaker er i strid med retten til familieinnvandring,⁵ og at berostillelse av søknad om reisebevis for flyktninger er i strid med Flyktningkonvensjonen.⁶

¹ NOAS (2023) *Tilbakekall. Ungdom fra Afghanistan som risikerer å miste oppholdstillatelse eller statsborgerskap*. Tilgjengelig fra: <https://www.noas.no/wp-content/uploads/2023/10/Tilbakekall.-Ungdom-fra-Afghanistan.pdf>

² Tilbakekall etter utlendingsloven § 63 første ledd. NOAS (2023) *En juridisk analyse av forholdsmessighet og tilbakekall etter utlendingsloven § 63 første ledd*. Tilgjengelig fra: <https://www.noas.no/wp-content/uploads/2023/11/En-juridisk-analyse-av-forholdsmessighet-og-tilbakekall.pdf> Vår analyse viser, fremfor alt, behovet for at lovgiver tydeliggjør om en særskilt forholdsmessighetsvurdering etter utl. § 63 skal foretas eller ikke, fordi dagens rettstilstand er uklar.

³ NOAS (2023) *Tilbakekall*, s. 15.

⁴ Bl.a. Sivilombudet 2022/3856 og 2022/5454

⁵ Sivilombudet 2022/4445.

⁶ Sivilombudet 2023/802.



Da vi lanserte tilbakekallsrapporten, fortalte en ung voksen som kom til Norge som enslig mindreårig om hvordan han gikk fra å være en ressurssterk student med framtidfokus til å ligge apatisk på sengen. Han opplevde samtidig ensomhet fordi venner trakk seg unna ham av redsel for at hans tilbakekallssak skulle «smitte over» på dem. Slike historier har vi hørt mange av. Flere forskningsprosjekter har dokumentert hvordan midlertidighet har en negativ effekt på psykiske helse og evne til integrering. Det vises her blant annet til artikkelen «*Mer midlertidighet. Innvandringspolitikken etter asylforliket*».⁷

NOAS er enig i at terskelen for hva som skal til for å åpne sak om tilbakekall må heves. Samtidig må saksbehandlingstiden i tilbakekallssakene kraftig ned. Vi støtter forslaget om en saksbehandlingsfrist på 15 måneder.

Retts hjelp er nødvendig for å sikre grunnleggende rettsikkerhet i saker om tilbakekall. Per i dag gis for lite gratis retts hjelp til å sikre rettsikkerheten. Det gis ingen retts hjelp i forbindelse med forvaltningsintervju⁸ i tilbakekallssaker, tre timer etter forhåndsvarsel om tilbakekall, og én time ved klage på UDIs vedtak.⁹ Ved personlig fremmøte i UNE, et møte som som regel varer en hel arbeidsdag, gis et tillegg på fem timer retts hjelp. Det gis for lite retts hjelp med tanke på at tilbakekallssaker er svært krevende saker, med stor betydning for menneskene det gjelder. Advokaten må sette seg inn i den første utlendingssaken, for eksempel en asylsak, og tilbakekallssaken. Tilbakekallssaken inneholder typisk et stort antall dokumenter. Advokaten må også sette seg inn i personens livssituasjon, aktuell landinformasjon, og forholde seg til kompliserte bevis- og troverdighetsvurderinger.

Forvaltningsintervjuet som i dag finner sted før retten til gratis retts hjelp inntre er svært viktig, og kan være avgjørende, for forvaltningens vedtak. NOAS erfarer at intervjuet oppleves skremmende og inngripende, og vanskelig å forstå. Vi erfarer at politiet mangler den nødvendige kompetansen til å gjennomføre intervjuene. Vi har deltatt i noen intervjuer, og har i tillegg gitt klienter informasjon og veiledning i en rekke saker, men har i utgangspunktet ikke ressurser til dette.

NOAS støtter at retts hjelpen økes. Først og fremst bør advokater gis salær etter medgått tid, subsidiært bør man følge Retts hjelpsutvalgets anbefaling, og i tillegg bør det gis to timer retts hjelp i forbindelse med forvaltningsintervjuet.¹⁰

Forholdsmessighetsvurdering, momentlister og foreldelsesfrist

Tilbakekallsbestemmelsene er *kan*-bestemmelser, og ikke *skal*-bestemmelser. Forvaltningen kan velge å ikke tilbakekalle selv om det i utgangspunktet er grunnlag for det. Statsborgerskap kan ikke tilbakekalles om det er uforholdsmessig. Et slikt vilkår er ikke tatt inn i ordlyden i utlendingsloven når det gjelder tilbakekall av midlertidig og permanent oppholdstillatelse.

⁷ Eggebø, Helga og Anne Balke Staver (2020) *Mer midlertidighet. Innvandringspolitikken etter asylforliket*, Nytt Norsk Tidsskrift 37(2): 125-136. Tilgjengelig fra: <https://oda.oslomet.no/oda-xmli/bitstream/handle/10642/9654/Mer%20midlertidighet%20Eggeb%c3%b8%20og%20Staver%20Akseptert%20versjon%20med%20fotnote.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

⁸ Forvaltningsintervjuet/ forvaltningssamtale er en utredningssamtale. Den gjennomføres som regel av lokalt politi i politidistriktene, løper over flere hele dager og likner på et avhør i formen. Les mer i NOAS (2023) *Tilbakekall*, s. 31-33.

⁹ Stykkprisforskriften §5.

¹⁰ Les mer i NOAS (2023) *Tilbakekall*, s. 23-25.



NOAS mener uansett *kan*-vurderingen må være en reell, skjønsmessig vurdering av om tilbakekall av oppholdstillatelse er riktig. Dette er i tråd med uttalelser i forarbeidene.¹¹ Vi erfarer imidlertid at forholdene som taler mot tilbakekall av oppholdstillatelse, behandles overfladisk, hvis de i det hele tatt nevnes, og at terskelen for at en tillatelse av rimelighetsgrunner ikke tilbakekalles, er lagt for 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 uriktige opplysninger ble gitt av barnet selv eller omsorgspersoner, og senere har tilstått uriktige opplysninger til myndighetene, fremstår ikke vektige i *kan*-vurderingen. I saker som berører barn, høres ikke barna, og hensynet til barnets beste er ikke med i vurderingen av om en oppholdstillatelse tilbakekalles.¹² Vi erfarer at tillatelser blir tilbakekalt også der det er usikkerhet om hvorvidt uriktige opplysninger var «av vesentlig betydning for» at tillatelse ble gitt.¹³ Vi savner at det gjøres en vurdering av og vektlegges i *kan*-vurderingen hvor vesentlige de uriktige/mangelfulle opplysningene har vært for innvilgelse av tillatelse, og hvor stor tvil eller sikkerhet det er om at opplysningene var av vesentlig betydning.

Også i statsborgerskapssakene mener vi det er behov for å presisere i forskrift hvilke momenter som skal inn i forholdsmessighetsvurderingen. I saker som berører barn, skal barnets beste være et grunnleggende hensyn, men barna høres ikke. Videre ser vi med bekymring på at statsborgerskap til personer med svært lang botid tilbakekalles. Dette er ikke i tråd med lovgivers intensjon.¹⁴ I sakene til personer som kom til Norge som barn, erfarer NOAS at det i forholdsmessighetsvurderingen ikke nevnes at deler av botiden er opparbeidet som barn, og at hele botiden er opparbeidet i formative år fra barn til ung voksen. Vi erfarer at det verken er nevnt eller vektlagt som formildende når uriktige opplysninger ble gitt av en som da var et barn.

Om lag halvparten av personene som får tilbakekalt oppholdstillatelse eller statsborgerskap, får en ny tillatelse.¹⁵ Vedtaket om tilbakekall får allikevel alvorlige konsekvenser for disse personene. Én mulig konsekvens er et tilbakebetalingskrav fra NAV for ytelser personen har fått utbetalt, det være seg sykepenger, foreldrepenger, uføretrygd og annet.¹⁶ Med lang botid i Norge kan personer gjennom et langt liv ha mottatt flere ytelser fra NAV. Det finnes eksempler på tilbakebetalingskrav på flere millioner kroner. NOAS mener denne konsekvensen må tillegges vekt i vurderingen av om tilbakekall av oppholdstillatelse eller statsborgerskap er rimelig/forholdsmessig. Et tilbakebetalingskrav vil ramme personens og dennes families økonomi, og virke integreringshemmende.

NOAS mener det er behov for, slik forslagsstillerne foreslår, å lovfeste en forholdsmessighetsvurdering i saker om tilbakekall av oppholdstillatelse, innføre momentlister i forskrift for forholdsmessighetsvurdering ved tilbakekall av oppholdstillatelse og statsborgerskap, og å innføre en foreldelsesfrist som setter en grense for hvor lang tid det kan gå før staten ikke lengre kan ta en oppholdstillatelse/statsborgerskap fra en person.

¹¹ Les mer i NOAS (2023) *Tilbakekall*, s. 48-50. For en detaljert gjennomgang se NOAS (2023) *En juridisk analyse av forholdsmessighet og tilbakekall etter utlendingsloven § 63 første ledd*.

¹² Les mer i NOAS (2023) *Tilbakekall*, s. 40-42.

¹³ Jf. vilkår for tilbakekall av tillatelse etter utlendingsloven § 63. Les mer i NOAS (2023) *Tilbakekall*, s. 37-39.

¹⁴ Les mer i NOAS (2023) *Tilbakekall*, s. 42-44. Lagmannsretten har i den ferske saken til «Hassan» påpekt at forholdsmessighetsvurderingen er ment å ivareta de samme hensynene som en foreldelsesfrist:

<https://www.tv2.no/nyheter/innenriks/hassan-loy-for-30-ar-siden-vant-fram-i-lagmannsretten/16461542/>

¹⁵ NOAS (2023) *Tilbakekall*, s. 16.

¹⁶ Ved tilbakekall av statsborgerskap og/eller alle tidligere oppholdstillatelser regnes personen for aldri å ha hatt lovlig opphold i Norge og medlemskap i folketrygden. NAV og Trykderetten vurderer at ytelsene skal kreves tilbake jf. folketrygdloven § 22-15 første ledd, jf. fjerde ledd siste punktum.



Illustrerende for behovet er sakene til Zarina Saidova og «Hassan». Zarina kom til Norge sammen med sin mor da hun var 13 år gammel. Etter 18 år i Norge mistet hun oppholdstillatelsen etter at hun og moren selv oppsøkte politiet og tilsto å ha oppgitt uriktig nasjonalitet i asylsøknaden. UDI mener at Zarinas tilknytning til Norge skal tillegges liten vekt fordi den er opparbeidet på uriktig grunnlag.¹⁷ UDI mener at Zarina ikke kan klandres for morens løgn da hun var et barn, men mener at hun skulle angitt moren da hun fylte 18 år.¹⁸ «Hassan» ble fratatt statsborgerskapet etter 30 års botid i Norge, da det ble avdekket at han hadde tilbakeholdt opplysninger om statsborgerskap. «Hassan» stevnet UNE for retten og har nylig vunnet frem i Lagmannsretten.¹⁹ Retten mener vedtaket om tilbakekall ikke er i tråd med lovgivers intensjon, men at det er uforholdsmessig, i strid med Grunnloven og den europeiske menneskerettighetskonvensjon.

NOAS, 29.02.2024

Kontakt i NOAS:

Elin Berstad Mortensen, seniorrådgiver, elin.berstad.mortensen@noas.org / 454 23 256

¹⁷ <https://klassekampen.no/artikkel/2023-05-11/utvises-fra-norge-etter-18-ar>

¹⁸ <https://www.nrk.no/nordland/zarina-saidova-udi-utviser-nordlendingen-fra-norge--mener-hun-burde-fortalt-om-lognen-1.16541181>

¹⁹ <https://www.tv2.no/nyheter/innenriks/hassan-loy-for-30-ar-siden-vant-fram-i-lagmannsretten/16461542/>