



Kommunal- og forvaltningskomiteen
Stortinget
0026 OSLO

Oslo 9. mars 2017

Kommentarer til vurdering av representantforslag dokument 8:33 S (2016-2017) om domstolsbehandling ved tilbakekallelse av statsborgerskap

Vi viser til innvandrings- og integreringsminister Sylvi Listhaugs vurdering av representantforslaget i brev til Kommunal- og forvaltningskomiteen av 20. og 23. februar, (ref. 17/464-TMS) og ønsker å komme med noen kommentarer til det.

Hovedprinsippet bør være at tilbakekall av statsborgerskap bare skjer unntaksvis. Når en person innvilges norsk statsborgerskap har det gjerne allerede vært fattet flere vedtak om både midlertidige oppholdstillatelser og permanent oppholdstillatelse, ettersom det er et krav om opphold i minst sju år for å få norsk statsborgerskap. Da må innvilgelse ha skjedd på feil grunnlag i alle disse avgjørelsene, dersom det skal være grunn til å tilbakekalle. Det vil være mye mer heldig bruk av ressurser å sikre at riktige vedtak fattes i første omgang, så man unngår at statsborgerskap blir innvilget på feil grunnlag.

Når staten har myndighet til å tilbakekalle statsborgerskap, bør rettssikkerhetsmekanismene være sterke. Domstolsbehandling må være påkrevd. Reglene må sikre at en konkret forholdsmessighetsvurdering blir foretatt og vektlagt før et statsborgerskap tilbakekalles. Regelverket bør endres slik at en sikrer en reell vurdering av forholdsmessighet. Som del av denne endringen bør en foreldelsesfrist innføres.

Forholdsmessighetsvurderingen må ha et reelt innhold

Forholdsmessighetsvurdering av hver enkelt sak er nødvendig for å unngå urimelige utfall. Den forholdsmessighetsvurderingen som foretas i disse sakene i dag er nesten uten innhold. Slik innvandrings- og integreringsminister Listhaug påpeker i sine brev til komiteén, tillegges botid og tilknytning som er opparbeidet på falske premisser liten vekt i forholdsmessighetsvurderingen. Det objektive vilkåret som gir myndighetene adgang til å tilbakekalle statsborgerskap er at vedtaket bygger på gale premisser, typisk fordi feil identitet er lagt til grunn ved førstegangs oppholdstillatelse.



Dersom forvaltningen finner at det objektive vilkåret for tilbakekall foreligger, vil den i praksis ikke vektlegge om personen har bodd i Norge i lang tid eller har sterk tilknytning til landet. Dette gjelder uavhengig av om det er personen det gjelder som selv har fortiet eller oppgitt feil opplysninger, eller om det er dennes foreldre.

Vi mener at det i hver sak må vurderes hvorvidt et tilbakekall er forholdsmessig, om det vil få urimelige konsekvenser for den det gjelder. Denne vurderingen må få avgjørende betydning ved avgjørelsen av om statsborgerskapet skal tilbakekalles.

Foreldelsesfrist som en konkretisering av forholdsmessighetsvurderingen

Flere deltakere i debatten har gitt uttrykk for at det å gi domstolene myndighet til å foreta en forholdsmessighetsvurdering vil fjerne behovet for en foreldelsesfrist i disse sakene.

Forholdsmessighetsvurderingen vil da automatisk føre til at de som har oppholdt seg lenge i landet vil unngå tilbakekall.

Vi er ikke enig i dette. En foreldelsesfrist vil fungere som en konkretisering av forholdsmessighetsvurderingen. Et hensyn bak foreldelsesfrister i strafferetten er at man skal kunne avklare sin rettsstilling. Vi opplever at også personer som ikke har noe å skjule blir usikre på sine rettigheter, og dette er en begrunnet usikkerhet så lenge myndigheten til tilbakekall er skjønsmessig. Dette fremmer ikke god integrering. Vi oppfordrer derfor til at Stortinget setter en absolutt tidsgrense for når tilbakekall vil være uforholdsmessig.

En reell forholdsmessighetsvurdering, hvor en tar hensyn til hvor lenge en person har vært i Norge og hvilken tilknytning vedkommende har, vil i det store flertall saker få samme utfall som en fornuftig satt foreldelsesfrist. Men å innføre en slik frist vil bidra til å klargjøre regelverket. Det vil være en politisk fastsatt grense myndighetene må forholde seg til. Slik unngår en rettsliggjøring på dette punktet som noen uttrykker bekymring for.

I strafferetten er det for lovbrudd med en strafferamme på 21 års fengsel, en foreldelsesfrist på 25 år. Det er bare de alvorligste forbrytelser, som terrorhandlinger, seksuelt misbruk av barn, forbrytelser mot menneskeheten, folkemord og krigsforbrytelser, som ikke foreldes. Vi mener det er urimelig at en forseelse av så mye mindre graverende karakter ikke skal kunne foreldes, selv om disse sakene skiller seg



fra strafferettslige saker. Særlig er dette uheldig ettersom et av hensynene bak foreldelsesfrister er at bevis svekkes over tid. Slik praksis er i dag, kan tidspunktet for når statsborgerskapet ble innvilget ligge langt tilbake i tid, og det kan være utfordrende å bevise at man er uskyldig. Slik ordningen er nå risikerer myndighetene å gjøre norske borgere statsløse, fordi de ikke lenger kan bevise sin uskyld.

Vurdering av alternativer til domstolsbehandling som kan styrke rettssikkerheten

Dersom Stortinget lander på en mellomløsning med fri rettshjelp i alle instanser, og eventuelt at klage på UDIs vedtak går direkte til tingretten, vil dette være en klar forbedring av rettssikkerheten sammenlignet med dagens ordning. Vi mener allikevel at påkrevd domstolsbehandling er en bedre løsning.

Dette begrunner vi særlig i avgjørelsens inngripende karakter. Domstolene er tilstrekkelig uavhengig fra forvaltningen. Et argument som innvandrings- og utviklingsminister Listhaug anfører er at domstolene ikke skal drive statsborgerpolitikk. Vi er uenige i denne karakteristikken. Dette er inngripende avgjørelser som foretas på bakgrunn av et konkret skjønn hvor politiske vurderinger ikke bør spille inn. Da må heller de materielle reglene i utgangspunktet være såpass klare at de personer det gjelder vil kunne forutse sin rettsstilling, og at en domstol vil kunne treffe en avgjørelse ut fra de vilkår lovgiver har oppstilt.

Dette er saker som er så viktige for den enkelte at de aller fleste UDI-vedtak om tilbakekall, vil bli anket videre til domstolene. Domstolene skal da foreta en selvstendig vurdering av vilkårene, og da vil man ende opp med det samme resultatet bare etter lengre tid og med flere ressurser brukt.

Det har blitt nevnt at UNEs saksbehandlingstid for saker om tilbakekall av statsborgerskap i 2016 var tre måneder. Dette er imidlertid kun et eksempel på den korteste saksbehandlingstiden gjennom det siste tiåret, og har sammenheng med en særlig satsning i UNE. Realiteten er at saksbehandlingstiden har variert fra tre måneder til syv måneder, og det normale ser ut til å være fem-seks måneder. I tillegg kommer behandlingstiden i UDI. Det blir dermed misvisende å vise til den korteste saksbehandlingstiden. Tingretten bruker generelt ikke mer tid enn dette, etter hva vi kan se – ofte heller mindre.

Vi er uenige med innvandrings- og integreringsminister Listhaug når hun hevder at domstolene ikke er bedre egnet til å foreta forholdsmessighetsvurderinger. Når forvaltningen foretar en forholdsmessighetsvurdering i tilbakekallssakene, opplever Jussbuss behandlingen som skjematisk.



Utlendingsmyndighetene baserer ofte sine avgjørelser på egenutviklet praksis, hvor de ofte drar paralleller mellom likeartede tilfeller heller enn å gå i detalj på alle forhold i den aktuelle saken. Relevante momenter er ofte utelatt fra vurderingen, og da blir det i realiteten ikke en konkret vurdering av den enkelte sak.

En annen ting vi ser er at det ikke skilles mellom hva som står på papiret og hva som er den faktiske situasjonen. Som eksempel har Jussbuss opplevd at det ikke skilles mellom *de jure* og *de facto* statsløshet. Så lenge utlendingsmyndighetene har kommet til at det foreligger et annet *de jure* statsborgerskap, synes det det å være irrelevant om det aktuelle landet avviser at vedkommende er statsborger der, slik at muligheten for å reise tilbake i praksis er avskåret.

Proessen i en domstolsprøving skiller seg fra en slik saksbehandling. Domstolene behandler et stort antall ulike typer saker, og vil ikke være like tilbøyelig til å få en skjematisk holdning til vurderingene. Bevisføringen vil være muntlig, og partene har rett til føre egen argumentasjon så vel som å imøtegå motpartens. Domstolsprøving er på denne måten en form for formell diskusjon hvor alle parter har rett til å få sine sider av saken hørt. Sterke inngrep overfor egne borgere bør sikre en slik prosess.

Dette er selvsagt i strafferetten, og bør også være det i saker om tilbakekall av statsborgerskap.

Muligheten til reell kontradiksjon

Innvandrings- og integreringsminister Listhaug mener at i dagens ordning er hensynet til kontradiksjon blant annet ivaretatt gjennom regler om forhåndsvarsling. Vi er uenig i dette. Et forhåndsvarsel fra UDI/PU gir langt fra de samme forutsetningene for kontradiksjon som en domstolsbehandling. En forutsetning for overhode å kunne gi tilsvaret på et forhåndsvarsel er at man mottar forhåndsvarselet i rimelig tid før svarfristen og at vedkommende faktisk forstår innholdet i brevet. Er ikke disse momentene på plass, er det ikke en reell mulighet til kontradiksjon og rettsikkerheten blir bare en skinnrettighet.

En prosess som oppleves som åpen, forståelig og hvor man får mulighet til å ytre sine forklaringer, er særs viktig ved et så inngripende tiltak som tilbakekall av statsborgerskap. For personer som utsettes for dette urettmessig, må det ikke være slik at selve prosessen med å avklare at de faktisk har krav på å forbli norske statsborgere, i seg selv skal oppleves mer belastende enn absolutt nødvendig.

Innvandrings- og integreringsminister Listhaug framhever nemndsmøter i UNE som en løsning for å avløse problemet med kontradiksjon. Men hun nevner ikke hvor sjeldent nemndsmøter og personlig oppmøte blir benyttet, da dette er en «kan»-regel i utlendingsloven.

Konkrete tiltak for å styrke rettssikkerheten

Vår konklusjon er at myndigheten til å tilbakekalle statsborgerskap må tillegges domstolene, og det må tilkjennes fri rettshjelp. At dagens prosess er rettssikker nok, slik innvandrings- og integreringsminister Listhaug konkluderer med, tilbakevises ved det ovennevnte.

Listhaug nevner videre at en påkrevd domstolsbehandling vil ha uante konsekvenser. Dette er en overdreven påstand. Det er allerede etter dagens prosess adgang til overprøving av domstolene. Utlendingsmyndighetenes tidligere vurderinger kan altså tilsidesettes, men kun dersom den vedtaket gjelder har midler til å få saken overprøvd. Videre har partene i en retts sak selv ansvar for å opplyse saken. Det vil måtte utarbeides rutiner for at statens representant innhenter den informasjonen som utlendingsmyndighetene eventuelt sitter på, og som vil være relevant i den enkelte sak.

At domstolen ikke sitter på samme kunnskap burde derfor ikke by på særlige problemer. Det vil her være staten som går til sak mot, i alle fall inntil saken er avgjort, sin egen borger. Å utarbeide nye rutiner i omleggingen for å etablere en rettssikker prosess, er ikke en uoverkommelig hindring. Norge kan også hente erfaringer fra andre land hvor saker om tilbakekall behandles i domstolene.

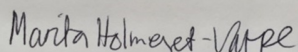
Vi mener at heller ikke argumentasjonen om at forvaltningen foretar en rekke andre like inngripende vedtak er tungtveiende. Hele denne debatten handler om at avgjørelsene om tilbakekall er såpass inngripende at et enkeltvedtak ikke gir en tilstrekkelig rettssikker prosess. Å påpeke at reglene er slik i dag, og at man da må forholde seg til det, blir det samme som å gi uttrykk for at man ikke er lydhør overfor at samfunnet krever en endring.

En viktig grunn til at vi nå har fått en debatt om å endre dagens praksis, er at det er blitt kjent gjennom media at velintegrerte personer med sterk tilknytning til Norge over mange år blir fratatt sitt statsborgerskap. Det er med andre ord ikke en teoretisk debatt. Stortingets valg vil få stor betydning for de personer som er berørt av dagens praksis, inkludert barn som er helt uskyldige i eventuelle feil deres foreldre har gjort.

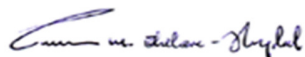
En lovfesting av kravet til forholdsmessighet i statsborgerloven, som foreslått i innvandrings- og inkluderingsminister Listhaugs brev, vil være meget positivt. Vi mener dessuten at dette kravet må konkretiseres ved at det innføres en foreldelsesfrist. Det må utredes hvor lang foreldelsesfristen bør være. Utgangspunktet for fristen må være antall år som i alle tilfelle vil medføre at tilbakekall er uforholdsmessig.

At det er domstolene som får myndighet til å vurdere forholdsmessigheten er etter vårt syn nødvendig for å sikre en rettsikker prosess.

Vennlig hilsen,



Marita Holmerød-Vatne
Utlendingsrettsgruppen i Jussbuss



Gunnar M. Ekeløve-Slydal
Den norske Helsingforskomité



Rune Berglund Steen
Antirasistisk senter



Ann-Magritt Austenå
Norsk organisasjon for asylsøkere