

LIKESTILLINGS- OG DISKRIMINERINGSNEMNDA

Postboks 8049 Dep

0031 Oslo

tlf. 95 19 68 00/01

mail: post@diskrimineringsnemnda.no

hjemmeside: www.diskrimineringsnemnda.no

Sak nr. 28/2009

Sakens parter:

A

B (Utlendingsdirektoratet)

Uttalelse av 30. oktober 2009

Likestillings- og diskrimineringsnemndas sammensetning:

Gudrun Holgersen, fungerende leder

Thom Arne Hellerslia

Sissel Markhus

Abid Q. Raja

Britt Elin Strand

Saken gjelder

Spørsmål om Utlendingsdirektoratet (B) handlet i strid med diskrimineringsloven § 4 ved å stille As søknad om statsborgerskap i bero.

Sakens bakgrunn

A er utenlandsk statsborger.

A kom til Norge sammen med 22 andre flyktninger fra sitt hjemland i 1998. De fikk opphold i Norge som overføringsflyktninger i regi av FN.

Den 22. desember 2004 mottok B en liste fra Kripos på femten utenlandske statsborgere med anmodning om å få gjennomføre avhør av disse. Bakgrunnen var opplysninger Kripos hadde fått om at de aktuelle personene var mistenkt for å ha vært delaktige i folkemord i sitt hjemland. A var blant personene på denne listen.

I april 2005 leverte A sin søknad om norsk statsborgerskap til B. I juni måned samme år mottok han et standardbrev fra B om at søknaden var mottatt, og at forventet saksbehandlingstid var åtte måneder.

I april 2007 klaget A til Sivilombudsmannen på vegne av seg og sin familie, og to andre utenlandske familier, på den lange saksbehandlingstiden hos B samt manglende informasjon.

I brev av 4. september 2007 ble A informert av B om at *søknaden vil bli behandlet så snart det er mulig. På grunn av ressursituasjonen lar det seg dessverre ikke gjøre å si når søknaden kan bli innvilget.*

A ble avhørt av Kripos i september 2007.

I e-post av 26. oktober 2007 ble A informert av B om at de ville fatte vedtak i saken så snart de kunne.

Behandlingen hos Likestillings- og diskrimineringsombudet og videre saksgang

Den 31. januar 2008 henvendte A seg til Likestillings- og diskrimineringsombudet. Han ba Ombudet vurdere om B handlet i strid med forbudet mot diskriminering på grunn av etnisitet, nasjonal opprinnelse og avstamning i diskrimineringsloven § 4 da de etter mer enn to år ennå ikke hadde behandlet hans søknad om norsk statsborgerskap.

I brev av 31. mars 2008 ble A informert av B om at behandlingen av hans søknad var påbegynt og at B jobbet *aktivt med å få på plass de avklaringer som er nødvendig for at søknaden skal ferdigbehandles.* B opplyste at de ikke kunne si nøyaktig når søknaden hans kunne ferdigbehandles.

Ved brev av 31. mars 2008 til Ombudet opplyste B at årsaken til at søknadene til enkelte borgere fra As hjemland ikke hadde blitt behandlet i løpet av det som kan forventes som normal saksbehandlingstid for slike søknader, var *årsaker direktoratet i dag ikke kan gå ut*

med, jf. offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 1, jf. forvaltningsloven § 19 første ledd bokstav a.

Den 28. oktober 2008 kom Sivilombudsmannen med uttalelse i saken. A ble på dette tidspunkt ikke gitt innsyn i uttalelsen, fordi det forelå *særlige grunner i saken*. Dette følger av brev fra Sivilombudsmannen til As representant C. I brevet opplyser Sivilombudsmannen at søknadene til tre av de kvinnelige søkerne fra As hjemland og deres barn hadde blitt innvilget i september 2008.

I sin uttalelse gir Sivilombudsmannen B medhold i at de hadde rettslig grunnlag for å stille behandlingen av søknadene i bero mens de aktuelle søkerne var under etterforskning. Sivilombudsmannen kritiserer imidlertid B for ikke på adekvat måte å ha informert søkerne om at behandlingen av sakene deres kom til å bli forsinket.

I brev av 17. desember 2008 til Ombudet og Sivilombudsmannen opplyser B at de har fått melding fra Kripos om at etterforskningsmessige hensyn ikke lenger er til hinder for at søkerne underrettes om årsaken til at saken ble stilt i bero, og at B vil underrette de aktuelle søkerne.

I brev av 17. desember 2008 til A uttaler B følgende:

Som du nå er kjent med, er du under etterforskning for straffbart forhold.

Direktoratet beklager at vi ikke tidligere har kunnet gjøre rede for bakgrunnen for den lange saksbehandlingstiden. Dette skyldes at underretning til deg ikke har vært tilrådelig av hensyn til etterforskningen.

Din søknad er stilt i bero i medhold av statsborgerskapsloven § 30 annet ledd, som fastslår at behandling av en søknad kan stilles i bero dersom søkeren er under etterforskning for et straffbart forhold som kan få betydning for søknaden, jf. lovens § 9 om betydningen av straffbare forhold. Adgangen til å stille søknaden i bero følger også av forvaltningsloven § 11 a fordi utsettelsen av avgjørelsen er begrunnet, og forvaltningsloven § 17 fordi saken uten avgjørelse i straffesaken ikke er tilstrekkelig opplyst.

Direktoratet kan på denne bakgrunn ikke si noe om når din søknad kan tas til behandling, annet enn at dette vil avhenge av den pågående etterforskningen og straffesaken.

Brevet ble oversendt Nemnda ved e-post fra B av 8. september 2009.

As søknad var fortsatt ikke ferdigbehandlet da Ombudet ga sin uttalelse.

Ombudet ga uttalelse i saken den 8. juni 2009, og konkluderte med at B ikke handlet i strid med diskrimineringsloven § 4 da de stilte As søknad om statsborgerskap i bero.

Ombudet fant at B hadde dokumentert at årsaken til den lange saksbehandlingstiden ikke skyldtes As etniske bakgrunn eller nasjonale opprinnelse. Årsaken var at myndighetene etterforsket A og andre personer i den aktuelle gruppen søkere fra As hjemland for mulig delaktighet i folkemord i sitt hjemland.

Beslutningen om å stille søknaden om norsk statsborgerskap i bero var dermed ikke knyttet til As nasjonale opprinnelse eller etniske bakgrunn.

Ved brev av 10. juni 2009 klaget A på Ombudets uttalelse. Vedlagt klagen var As artikkel *Den forferdelige forfølgelse av(...) FN's flyktninger i Norge* med vedlegg.

Ombudet vurderte saken på nytt, men fastholdt sin konklusjon.

Ombudet oversendte saken til behandling i Likestillings- og diskrimineringsnemnda ved brev av 9. juli 2009.

Saken ble behandlet i Nemndas møte 30. oktober 2009 i Oslo. I behandlingen av saken deltok Nemndas medlemmer Gudrun Holgersen (fungerende leder), Thom Arne Hellerslia, Sissel Markhus, Abid Q. Raja og Britt Elin Strand.

A og hans fullmektig C deltok i møtet pr. telefon. B møtte ved underdirektøren i enheten for statsborgerskap og bosettingstillatelser. Fra Likestillings- og diskrimineringsombudet møtte Monica Hox. Nemndas sekretariat var representert ved Christel Kirkøen.

Partenes argumenter:

A mener at B har brukt uforholdsmessig lang tid på å behandle hans søknad om statsborgerskap. Han hevder at den lange saksbehandlingstiden innebærer en diskriminering av ham på grunn av hans etnisitet og nasjonale opprinnelse og hans avstamning.

A viser til at andre flyktninger som har kommet til Norge etter ham fikk søknadene sine behandlet mye hurtigere. Videre viser han til at vanlig saksbehandlingstid i B for søknader om norsk statsborgerskap er åtte måneder.

A opplyser videre at B verken ga ham noen informasjon om når han kunne regne med at søknaden ville bli ferdigbehandlet eller noen forklaring på årsaken til den lange saksbehandlingstiden. Dette er i strid med forvaltningsloven § 11.

I brev av 7. september 2009 påpeker A at det forhold det klages på, er Bs unnlattelse av å ferdigbehandle søknaden om norsk statsborgerskap innen rimelig tid. A anfører at Bs lange saksbehandlingstid innebærer en indirekte diskriminering av ham.

Han mener den lange saksbehandlingstiden stiller ham særlig ufordelaktig sammenlignet med andre personer som søker norsk statsborgerskap.

A bestrider ikke at B har rettslig grunnlag til å beslutte å stille behandlingen av søknader i bero, men mener det må finnes en grense for hvor lenge en slik berostillelse kan vare. Det vises til at Sivilombudsmannen uttalte at det er en slik grense.

A viser til at det har gått mer enn fire år siden han og de andre han kom til Norge sammen med, søkte om statsborgerskap. A hevder at han er kjent med at det overfor noen i denne gruppen ble utstedt etterforskningsordre fra statsadvokatembetet i desember 2007. B oppga i utgangspunktet forventet saksbehandlingstid til å være 8 måneder. Dette indikerer at saken var "frosset" lenge før etterforskningsordre ble gitt.

A hevder videre at anklagene mot ham og andre i den gruppen han kom til Norge sammen med, ikke var konkretisert med hensyn til verken gjerning, tid eller sted.

Han stiller spørsmål ved hvorfor Norge aksepterer ubegrunnede lister over flyktninger fra hans hjemland som dokumentasjon for mistanker om alvorlige forbrytelser. Han viser til at å lage lister over mistenkte folkerettsforbrytere er en metode regimet i hans hjemland benytter seg av, og at dette regimet er kjent for sin forfølgelse av flyktninger med hans bakgrunn. Han mener dette indikerer at Norge legger større vekt på hensynet til myndighetene i hans hjemland enn hensynet til ham og de flyktningene han kom til Norge sammen med.

Utlendingsdirektoratet (B) avviser at den lange saksbehandlingstiden for As søknad om statsborgerskap innebærer en diskriminering på grunn av etnisitet, nasjonal opprinnelse eller avstamning i strid med diskrimineringsloven § 4.

B erkjenner at saksbehandlingstiden for A og enkelte andre flyktninger med hans bakgrunn har vært lengre enn gjennomsnittlig behandlingstid for søknad om norsk statsborgerskap. De opplyser at forventet saksbehandlingstid for statsborgersaker var på 10 måneder høsten 2005. Årsaken til den lange saksbehandlingstiden for As søknad er imidlertid at norske myndigheter etterforsker ham for mistanke om tidligere straffbare forhold.

B opplyser at de den 22. desember 2004 mottok en liste fra Kripos over femten utenlandske statsborgere med anmodning om å få gjennomføre avhør av disse. Bakgrunnen var opplysninger Kripos hadde fått om at de aktuelle personene var mistenkt for å ha vært delaktige i folkemord i sitt hjemland. A var blant personene på denne listen. I medhold av statsborgerskapsloven § 30 andre ledd ble søknaden derfor stilt i bero, ettersom søkeren var under etterforskning for et straffbart forhold som kunne få betydning for søknaden.

Av hensyn til Kripos' etterforskning ble ikke A underrettet om korrespondansen mellom Kripos og B, eller om årsaken til den lange saksbehandlingstiden.

Da Kripos i brev av 11. desember 2008 informerte B om at de etterforskningsmessige hensyn ikke lenger var til hinder for at søkerne ble underrettet om årsaken til at deres søknader var stilt i bero, ble A straks underrettet om at søknaden hans var stilt i bero, og om årsaken til dette.

Under Nemndas møte opplyste B at søknader som blir stilt i bero på grunn av at søkeren er under etterforskning for et tidligere straffbart forhold, ikke tas til behandling før melding om utfallet av etterforskningen kommer fra Kripos. B understreket imidlertid at de har et selvstendig ansvar for status i søknadene om statsborgerskap. De holder tett kontakt med Kripos for å få oppdatering om etterforskningen.

På spørsmål fra Nemnda opplyste B i møtet at de har hatt lignende situasjoner, med berostillelse av søknader fra personer som har kommet fra andre regioner av verden der det også har foreligget mistanke om deltakelse i folkemord.

Nemndas vurderinger

Saken gjelder påstand om diskriminering på grunnlag av etnisk bakgrunn, nasjonal opprinnelse og/eller avstamning i forbindelse med Bs behandling av søknad om statsborgerskap. Nemnda har ikke myndighet til å gi rettslig bindende pålegg om hvordan et forvaltningsorgans myndighet til å treffe vedtak må utøves for ikke å komme i strid med for eksempel diskrimineringsloven, jf. diskrimineringsombudsloven § 9 første ledd. Nemnda har imidlertid etter § 7 første ledd annet punktum plikt til å ”gi uttalelse om hvorvidt det forhold som er brakt inn for Nemnda, er i strid med” diskrimineringsloven eller ikke. Uttalelsen vil ikke være bindende.

Nemnda skal ikke uttale seg om de forvaltningsrettslige sidene av saken. Sivilombudsmannen har kompetanse til dette, og har allerede uttalt seg.

Nemnda har vurdert om forholdet innebærer direkte eller indirekte forskjellsbehandling etter diskrimineringsloven. Forbudet mot diskriminering på grunn av etnisk bakgrunn, nasjonal opprinnelse og/eller avstamning, følger av diskrimineringslovens § 4 første og andre ledd samt tredje ledd første punktum:

Direkte og indirekte diskriminering på grunn av etnisitet, nasjonal opprinnelse, avstamning, hudfarge, språk, religion eller livssyn er forbudt.

Med direkte diskriminering menes at en handling eller unnlattelse har som formål eller virkning at personer eller foretak på grunnlag som nevnt i første ledd blir behandlet dårligere enn andre blir, er blitt eller ville blitt behandlet i en tilsvarende situasjon.

Med indirekte diskriminering menes enhver tilsynelatende nøytral bestemmelse, betingelse, praksis, handling eller unnlattelse som fører til at personer på grunn av forhold som nevnt i første ledd blir stilt særlig ufordelaktig sammenliknet med andre.

Begrepet indirekte diskriminering må ses i sammenheng med unntaket for saklig forskjellsbehandling i diskrimineringsloven § 4 fjerde ledd, som også kan ses på som en presisering av begrepet indirekte diskriminering.:

Forskjellsbehandling som er nødvendig for å oppnå et saklig formål, og som ikke er uforholdsmessig inngripende overfor den eller de som forskjellsbehandles, anses ikke som diskriminering etter loven her.

Ut fra fremlagt dokumentasjon og partenes forklaringer, finner Nemnda at årsaken til berostillelsen av As søknad er at norske myndigheter har etterforsket ham for mistanke om tidligere straffbare forhold som kan få betydning for søknaden.

Nemnda legger i den forbindelse til grunn at B den 22. desember 2004 mottok en liste fra Kripos på femten utenlandske statsborgere som skulle etterforskes for mistanke om delaktighet i folkemord i sitt hjemland, og at A var blant personene på denne listen. Videre vises det til at A har vært i avhør hos Kripos. Det er ingen holdepunkter for at berostillelsen av As søknad om statsborgerskap er begrunnet i hans avstamning. Forholdet er dermed ikke i strid med forbudet mot direkte diskriminering i diskrimineringsloven § 4 første og andre ledd.

Når det gjelder eventuell indirekte diskriminering, er det spørsmål om personer med As avstamning rammes særlig ufordelaktig av praksisen med berostillelse, sammenliknet med

andre som søker statsborgerskap. Selv om det ikke er lagt fram faktiske opplysninger om andelen av personer med As avstamning som rammes av denne praksisen, sammenlignet med andelen av søkere med annen etnisk bakgrunn, er det nærliggende å anta at praksisen med berostillelse har en skjev effekt i forhold til grupper som kommer fra områder i verden der det nylig har foregått folkemord.

Nemnda finner imidlertid uansett at praksisen er begrunnet i saklige, objektive forhold uavhengig av etnisitet, nasjonal bakgrunn og/eller avstamning, og at den er nødvendig og ikke uforholdsmessig inngripende.

Det vises i denne forbindelse til at formålet med å stille søknader fra personer som er under etterforskning for et straffbart forhold i bero, er å hindre uriktig innvilgelse av norsk statsborgerskap. Det følger av statsborgerloven § 9 at personer som blir ilagt straff eller strafferettslig særreaksjon ikke har rett til norsk statsborgerskap før det er gått en viss tid (karenstid).

Alternativet til berostillelse synes å være å avslå søknader og eventuelt la søkeren søke på nytt dersom etterforskningen resulterer i henleggelse eller frifinnelse. Dette forutsetter at vandelsbegrepet i statsborgerloven utvides, og Nemnda finner ikke at dette er mindre inngripende overfor de aktuelle søkerne enn dagens løsning.

Konsekvensen for A og andre i hans situasjon, er at de må gå lenge i uvisshet om de blir innvilget norsk statsborgerskap eller ikke. Før de eventuelt får innvilget statsborgerskap mangler de en del rettigheter som er knyttet til norsk statsborgerskap, for eksempel stemmerett ved Stortingsvalg mv. De fleste rettigheter og plikter i det norske samfunnet er imidlertid ikke knyttet til norsk statsborgerskap, men til bosetting i Norge. Personer bosatt i Norge faller for eksempel inn under skatte- og folketrygdlovgivningen, og har rett til økonomisk stønad etter sosialtjenesteloven.

Det kan også være spørsmål om personer med As avstamning rammes særlig ufordelaktig av praksisen med berostillelse sammenlignet med andre som søker statsborgerskap og som også er under etterforskning, for eksempel i form av ulik lengde på berostillelsen. Det er imidlertid ikke lagt fram opplysninger, herunder tallmateriale, for Nemnda som er egnet til å begrunne en slik anførsel.

Nemnda har på denne bakgrunn kommet til at B ikke handlet i strid med diskrimineringsloven § 4 ved å stille As søknad om statsborgerskap i bero.

Uttalelsen er enstemmig.

SAK 28/2009

Likestillings- og diskrimineringsnemnda gir følgende uttalelse:

B handlet ikke i strid med diskrimineringsloven § 4 ved å stille As søknad om statsborgerskap i bero.

Oslo, 30. oktober 2009

Gudrun Holgersen
fungerende leder

Thom Arne Hellerslia

Sissel Markhus

Britt Elin Strand

Abid Q. Raja