

Stortinget - Kommunal- og forvaltningskomiteen
Stortinget
0026 OSLO

Deres ref.

Vår ref.
24/585 - UMV

Dato
19.02.2024

Dokument 8: 77 S (2023–2024) - Representantforslag om tilbakekall av oppholdstillatelse og statsborgerskap

Jeg viser til oversendelse 30. januar i år av et representantforslag fra stortingsrepresentantene Birgit Oline Kjerstad og Ingvild Wetrhus Thorsvik om tilbakekall av oppholdstillatelse og statsborgerskap (dok. 8: 77 S (2023–2024)). Kommunal- og forvaltningskomiteen har bedt om min vurdering av forslaget.

Fem av seks forslag gjelder også tilbakekall av statsborgerskap. Statsborgerregelverket hører inn under arbeids- og inkluderingsministerens ansvarsområde. Innspill fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet vedrørende tilbakekall av statsborgerskap er derfor innarbeidet i svaret nedenfor.

I representantforslaget vises det til en rapport fra NOAS om tilbakekall fra 2023. I rapporten gis det en rekke anbefalinger knyttet til tilbakekall etter utlendingsloven (utl.) § 63. Med unntak av forslaget fra representantene om at departementet skal instruere Utlendingsdirektoratet (UDI) om å heve terskelen for å opprette sak om tilbakekall, er forslagene samsvarende med anbefalingene fra NOAS. Justis- og beredskapsdepartementet mottok rapporten i november i fjor, og dens anbefalinger er nå til vurdering i departementet.

Jeg nevner for øvrig at det er to bestemmelser om tilbakekall av oppholdstillatelse i utlendingsloven; § 37 og § 63. Slik jeg leser representantforslaget, er forslagene her knyttet til tilbakekallssaker etter § 63.

Ad forslag nr. 1 om å lovfeste en forholdsmessighetsvurdering i utlendingsloven § 63

Forslag nr. 1 lyder:

«Stortinget ber regjeringen fremme forslag om å lovfeste en forholdsmessighetsvurdering i saker om tilbakekall av oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 63.»

Først vil jeg presisere at det er viktig å reagere med tilbakekall av oppholdstillatelse og ev. flyktningstatus dersom det viser seg at førstegangstillatelse er gitt på grunnlag av uriktige opplysninger fra utlendingen selv om f.eks. identitet, nasjonalitet eller asylgrunnlag. Tilbakekall er viktig for å signalisere at norske myndigheter ikke godtar misbruk av asylinstituttet. Dersom det ikke skjer en reaksjon i form av tilbakekall når vilkårene for tilbakekall er oppfylt, vil det kunne svekke tilliten til systemet og gi uheldige og uønskede signaler om at det ikke er noe å frykte ved å oppgi uriktige opplysninger til utlendingsmyndighetene. Jeg vil tro de fleste kan enes om at det er viktig med en reaksjon.

Statsborgerloven § 26 har siden januar 2020 hatt krav om en forholdsmessighetsvurdering. Det fremgår av bestemmelsen at statsborgerskap ikke kan tilbakekalles «dersom det i betraktning av forholdets alvor og statsborgerens tilknytning til riket vil være et uforholdsmessig inngrep overfor vedkommende selv eller de nærmeste familiemedlemmene».

Ordlyden i utl. § 63 inneholder ikke et slikt krav om vurdering av forholdsmessighet, og dette kan heller ikke utledes av forarbeidene til bestemmelsen. Men dersom det er grunnlag for tilbakekall etter utl. § 63, vil det alltid bli vurdert om det kan gis en ny oppholdstillatelse etter utl. § 38 på grunn av sterke menneskelige hensyn eller særlig tilknytning til riket. Under denne bestemmelsen vil alle individuelle forhold bli vurdert innenfor rammene av våre folkerettslige forpliktelser, herunder barnets beste, botid og tilknytning til Norge mv. Gitt utlendingslovens oppbygning er det viktigste at alle relevante forhold blir vurdert, og ikke under hvilken bestemmelse vurderingen skjer.

Jeg nevner at også nyere rettspraksis trekker i retning av at forholdsmessighet ikke må vurderes etter utl. § 63. I en høyesterettsdom fra 23. mars 2018 slås det fast at utl. § 37 første ledd bokstav e ikke inneholder et vilkår om forholdsmessighet. Dommen må forstås slik at det da heller ikke gjelder et krav om å vurdere forholdsmessighet etter de andre alternativene i § 37, og hensynet til sammenheng mellom bestemmelsene i utlendingsloven tilsier lik tolkning og praktisering av § 37 og § 63, som begge gjelder tilbakekall.

En konsekvens av å innføre krav om forholdsmessighet i utl. § 63 er at man frasier seg muligheten til å reagere på misbruk når det er grunnlag for tilbakekall, dersom forholdsmessighetsvurderingen fører til at tillatelsen likevel ikke kalles tilbake. Skjer denne vurderingen i stedet under utl. § 38, og det gis en ny tillatelse etter denne bestemmelsen, vil reaksjonen i praksis være at botiden for permanent opphold begynner å løpe på nytt – med andre ord en følbart reaksjon. Jeg mener dette er en god løsning.

Ad forslag nr. 2 om å innføre en momentliste for hva som skal vurderes ved tilbakekall av oppholdstillatelse og statsborgerskap

Forslag nr. 2 lyder:

«Stortinget ber regjeringen innføre en momentliste for hva som skal vurderes ved tilbakekall av oppholdstillatelse og statsborgerskap hvor forhold som barnets beste, at uriktige opplysninger ble gitt som barn og om personen har samarbeidet ved identitetsavklaring skal tillegges vekt.»

Vi har i dag flere bestemmelser i utlendingsregelverket som peker på relevante hensyn når saker skal vurderes. Utlendingsloven § 38 angir flere hensyn som skal vurderes når det er relevant, men oppregningen er ikke uttømmende. Utlendingsforskriften (utlf.) § 17-1 a angir på generelt grunnlag hva en begrunnelse i vedtak som berører barn skal inneholde. Bestemmelsen gjelder også i tilbakekallssaker. Forskriftens § 8-5 har en momentliste over relevante hensyn og vektningen av disse ved søknad om oppholdstillatelse fra barn. UDI har dessuten utarbeidet et rundskriv om behandling av tilbakekallssaker, som viser til bestemmelsen i utlf. § 8-5.

Verken Stortinget eller Justis- og beredskapsdepartementet har utarbeidet en egen momentliste for hvilke hensyn som er relevante å legge vekt på i tilbakekallssaker. Slik bør det etter min mening også være. Lov- eller forskriftsfesting av en slik liste vil uansett aldri kunne bli uttømmende. Det er UDI og Utlendingsnemnda (UNE) som må vurdere hvilke individuelle forhold som gjør seg gjeldende, og hvilken vekt de ulike hensynene skal ha i den enkelte sak.

Som nevnt over er det i dag lovfestet i statsborgerloven at det skal gjøres en forholdsmessighetsvurdering ved tilbakekall av statsborgerskap. Samtidig som dette kravet kom inn, ble det også beskrevet forholdsvis detaljert hvilke momenter som skal vurderes ved spørsmål om tilbakekall av statsborgerskap. AID har nå lyst ut et utredningsoppdrag hvor formålet er å klarlegge hvilken effekt endringer i statsborgerloven har hatt på praksis for tilbakekall av statsborgerskap. Utredningen skal omfatte gjennomgang av vedtak fra tilbakekallsporteføljen til UDI og UNE i perioden januar 2020–desember 2023, samt gjennomgang av relevante rettsavgjørelser i samme periode. Avtalen har en tidsramme fra kontraktsinngåelse til avlevering av sluttrapport 31. desember 2024.

Ad forslag nr. 3 om å lovfeste en foreldelsesfrist på 10 år

Forslag nr. 3 lyder:

«Stortinget ber regjeringen fremme forslag om å lovfeste en foreldelsesfrist på 10 år for tilbakekall av oppholdstillatelse og statsborgerskap.»

Det er ikke første gang det fremsettes forslag om foreldelsesfrist i tilbakekallssaker. Stortinget stemte imot å innføre foreldelsesfrist i statsborgerskapsaker i april 2022. I utgangspunktet er det desto mindre grunn til å ha en slik frist ved tilbakekall etter utlendingsloven, fordi botiden da normalt er kortere enn i statsborgerskapsakene.

Jeg mener som sagt at det er viktig at norske myndigheter reagerer på misbruk – for misbruk skjer. I 2022 endte om lag halvparten av alle tilbakekallssakene UDI behandlet med tilbakekall (av oppholdstillatelse).

Jeg oppfatter det slik at fristen på 10 år er ment å skulle regnes fra tidspunktet for utlendingens ankomst til Norge. En absolutt foreldelsesfrist, f.eks. på 10 år, kan forhindre tilbakekall i alvorlige saker. Det er ikke ønskelig. I praksis vil det nødvendigvis ta noe tid før det blir avdekket om det er grunnlag for å opprette tilbakekallssak, typisk gjennom ny informasjon eller tips. Forvaltningsloven § 11 a setter en grense for hvor lang saksbehandlingstiden kan være; saker skal avgjøres «uten ugrunnet opphold». I praksis vil tilbakekallssaker normalt bli henlagt hvis forvaltningsloven krav til behandlingstid anses brutt. Dette reduserer behovet for en foreldelsesfrist. På denne bakgrunn ser jeg det ikke som ønskelig å innføre en foreldelsesfrist for saker etter utl. § 63.

Når det gjelder tilbakekall av statsborgerskap, knytter hensyn som taler mot en foreldelsesfrist seg særlig til tilfeller dere søkere har gitt uriktige opplysninger om sin identitet til norske myndigheter. Det kan være at personer aktivt benytter ulike identiteter eller har gjort seg skyldig i grov kriminalitet. Det finnes også eksempler på at personer har hatt statsborgerskap med én identitet i Norge og statsborgerskap med en annen identitet i et annet land. Det finnes også personer som aktivt motarbeider avklaring av egen identitet og fastholder sin uriktige identitet overfor norske myndigheter. Norsk statsborgerskap gir rett til norsk pass, noe som innebærer at norske myndigheter går god for identiteten som fremgår av passet. Det kan få følger for Norges forhold til andre stater om vi utsteder norske pass med uriktige opplysninger om identiteten til innehaveren. En foreldelsesfrist vil føre til at en rekke personer vil få beholde det norske statsborgerskapet og norsk pass med uriktig identitet. Dette er svært uheldig i seg selv, og det vil også svekke notoriteten til norske pass.

Ad forslag nr. 4 om å innføre en saksbehandlingsfrist på 15 måneder i tilbakekallssaker

Forslag 4 lyder:

«Stortinget ber regjeringen innføre en saksbehandlingsfrist for forvaltningen i tilbakekallssaker, fortrinnsvis på 15 måneder.»

Vi har tidligere hatt bestemmelser om saksbehandlingsfrister i utlendingsregelverket. Fra 2002 gjaldt det en 15-månedersfrist for søknader om beskyttelse i UDI. Fra 2013 ble bestemmelsen utvidet til også å gjelde UNE, dersom klagesaker fra utlendinger med barn ikke var avgjort innen 15 måneder. Disse bestemmelsene ble opphevet i 2016.

Å innføre en bestemt tidsfrist for saksbehandling i én eller flere porteføljer er problematisk. Etter historisk høye asylankomster de siste årene står UDI nå i en situasjon med lange saksbehandlingstider og store restanser i flere sakstyper.

Forvaltningslovens krav til saksbehandlingstid («uten ugrunnet opphold») gjelder generelt for alle forvaltningsorganer, også utlendingsmyndighetene. Etter omstendighetene mener jeg at det ikke er ønskelig å gjeninnføre særlige regler om saksbehandlingsfrist i utlendingsregelverket.

For øvrig vil de uheldige konsekvensene av en saksbehandlingsfrist på 15 måneder være de samme som jeg har pekt på under forslag nr. 3.

Ad forslag nr. 5 om å sikre at det blir en høyere terskel for å opprette tilbakekallssak

Forslag nr. 5 lyder:

«Stortinget ber regjeringen sikre at det ikke åpnes sak om tilbakekall på for tynt grunnlag ved å instruere Utlendingsdirektoratet om å heve terskelen for hva som skal til samt utarbeide retningslinjer for denne vurderingen.»

Verken departementet eller jeg er kjent med hva som foreligger av opplysninger i enkeltsaker. Det mest hensiktsmessige er derfor at det er UDI som konkret vurderer om det er tilstrekkelig grunn til å opprette en sak om tilbakekall, dvs. om nye opplysninger eller funn rent bevismessig gir grunn til det. UDI har for øvrig selv opplyst at terskelen for å opprette tilbakekallssak nå er noe høyere enn tidligere.

Jeg nevner ellers at UDI iht. tildelingsbrevet for 2024 særlig skal rette innsatsen mot saker hvor det er begått alvorlig kriminalitet, gitt grovt uriktige opplysninger (f.eks. om nasjonalitet) eller hvor det er konkrete holdepunkter for aktiv bruk av mer enn én identitet, saksporteføljer med pågående og systematisk misbruk, samt saker hvor det er oppgitt uriktig asylgrunnlag og det ikke er grunnlag for ny tillatelse. Det fremgår videre at UDI forventes å gjøre aktive prioriteringer innenfor tilbakekallsporteføljen for å få bedre kontroll, og at UDI skal sørge for at ressursene rettes mot saker hvor det er viktigst å reagere med tilbakekall.

Når det gjelder terskelen for å opprette sak om tilbakekall av statsborgerskap, vises det til at det er naturlig å avvente ev. anbefalinger i det utredningsoppdraget som AID nå har utlyst, og hvor formålet er å klarlegge hvilken effekt endringene i statsborgerloven har hatt på praksis for tilbakekall.

Ad forslag nr. 6 om å øke rettshjelpen i tilbakekallssaker

Forslag nr. 6 lyder:

«Stortinget ber regjeringen øke rettshjelpen i tilbakekallssaker og sikre at det gis rettshjelp i undersøkelsesfasen i forbindelse med forvaltningsintervju, slik at den det gjelder får en reell mulighet til kontradiksjon.»

I NOU 2020: 5 *Liket for loven – Lov om støtte til rettshjelp (rettshjelploven)* foreslås en reform av rettshjelpsordningen og en ny lov om støtte til rettshjelp. Dette er en omfattende utredning som nå er til vurdering i Justis- og beredskapsdepartementet.

Saker etter utlendingsloven og forslag til endringer i rettshjelpen her er omtalt i et eget kapittel.

Jeg vil bruke noe tid på å vurdere alle forslagene til endringer og kan derfor ikke nå konkludere mht. om det vil bli foreslått økt rettshjelp i tilbakekallssaker, men vil komme tilbake til Stortinget på egnet måte

Med hilsen

Emilie Enger Mehl

Dokumentet er elektronisk godkjent og sendes uten signatur