



Innst. 269 S

(2016–2017)

Innstilling til Stortinget fra kommunal- og forvaltningskomiteen

Dokument 8:33 S (2016–2017)

Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om Representantforslag fra stortingsrepresentantene Heikki Eidsvoll Holmås, Karin Andersen, Heidi Greni, Marit Arnstad, Kari Henriksen, Rasmus Hansson, Trine Skei Grande og André N. Skjelstad om domstolsbehandling ved tilbakekallelse av statsborgerskap

Til Stortinget

Sammendrag

I dokumentet fremmes følgende forslag:

- «1. Stortinget ber regjeringen fremme forslag om å endre statsborgerloven slik at tilbakekallelser av statsborgerskap etter statsborgerloven § 26 annet ledd skal skje ved dom.
2. Stortinget ber regjeringen avvente saksbehandling av tilbakekallelser av statsborgerskap etter statsborgerloven § 26 annet ledd frem til regelverket er endret.»

Det vises i dokumentet til at et vedtak om statsborgerskap kan tilbakekalles etter statsborgerloven § 26 annet ledd. Retten til å omgjøre et vedtak om statsborgerskap følger av forvaltningsloven § 35 eller alminnelige forvaltningsrettslige regler. Tilbakekall kan gjøres i de tilfellene der den som søkte, har oppgitt gale opplysninger ved søknaden og «mot bedre vitende har gitt de uriktige opplysningene eller har fortiet opplysninger av vesentlig betydning for vedtaket». Tilbakekall gjøres som et enkeltvedtak i Utlendingsdirektoratet (UDI).

Dersom man er uenig i et vedtak om tilbakekall og det har vært til klagebehandling i Utlendings-

nemnda (UNE), må personen selv bringe saken inn for domstolen for å få opphevet vedtaket.

Forslagsstillerne peker på at det å miste en så viktig rettighet som statsborgerskap bør skje gjennom en prosess som ivaretar strenge krav til uavhengighet og kontradiksjon.

Mange av dem som har fått beskjed om tilbakekall av statsborgerskapet, er flyktninger med identifikasjonspapirer som ikke har notoritet for norske myndigheter. Svært mange har fått opphold, og status som flyktninger, på bakgrunn av at utlendingsmyndighetene har vurdert det som sannsynlig at de kommer fra et konfliktområde, og at de trenger beskyttelse. Forslagsstillerne viser til at tilbakekall av statsborgerskap etter statsborgerloven § 26 annet ledd innebærer at utlendingsmyndigheten på et tidspunkt finner ut at alle tidligere vedtak er fattet på feil grunnlag.

I NOU 2015:4 om tap av statsborgerskap som en straffereaksjon uttales følgende:

«Tap av statsborgerskap må generelt anses som en alvorlig straffereaksjon, og i vår rettskultur skal slike alvorlige reaksjoner ilegges av domstolene. En domstolsprosess vil i større utstrekning enn administrativ behandling ivareta generelle rettsstatsidealer, der den enkelte blant annet gis rett til forsvarer og til å fremlegge bevis som styrker hans eller hennes sak. Vel så viktig er kanskje at domstolsprosessene ikke er politisk styrt, slik at det ikke oppstår allmenn spekulasjon omkring regjeringens rolle i saker vedrørende tap av statsborgerskap.»

Forslagsstillerne peker på at flere av disse hensynene også vil gjelde når man mister statsborgerskapet mot sin vilje. Tilbakekall av statsborgerskap er et svært alvorlig vedtak med store konsekvenser for den enkelte. Det taler i seg selv for at det burde vært en automatisk muntlig forhandling i en domstolsprosess med mulighet for å legge frem bevis, i stedet for et

rent administrativt vedtak slik det er i dag. Domstolene sikrer en politisk uavhengighet.

Norge er et av de landene som har størst adgang til å tilbakekalle et statsborgerskap. Det vises i dokumentet til NOU 2015:4 om en gjennomgang av andre lands praksis.

Forslagsstillerne peker på at det at statsborgerskap kan tilbakekalles ved et enkeltvedtak, skaper usikkerhet.

Komiteens behandling

Komiteen har i brev av 17. januar 2017 til Justis- og beredskapsdepartementet v/innvandrings- og integreringsministeren bedt om en vurdering av forslaget. Statsrådens uttalelse følger av vedlagte brev av 20. og 23. februar 2017. Komiteen har 9. februar 2017 avholdt åpen høring i saken. Følgende deltok: Domstolsadministrasjonen, Utlendingsnemnda, Utlendingsdirektoratet, professor Mads Andenæs ved Universitetet i Oslo, utlendingsgruppa i Juss-Buss, Den norske Helsingforskomité, Antirasistisk Senter, Selvhjelp for innvandrere og flyktninger, NOAS og Somalisk nettverk i Norge.

Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Jan Bøhler, Stine Renate Håheim, Stein Erik Lauvås, Helga Pedersen og Eirin Sund, fra Høyre, Frode Helgerud, Frank J. Jenssen, Bjørn Lødemel og Ingjerd Schou, fra Fremskrittspartiet, Mazyar Keshvari og lederen Helge André Njåstad, fra Kristelig Folkeparti, Geir Sigbjørn Toskedal, fra Senterpartiet, Heidi Greni, fra Venstre, André N. Skjelstad, og fra Sosialistisk Venstreparti, Karin Andersen, viser til Representantforslag 33 S (2016–2017) om domstolsbehandling ved tilbakekallelse av statsborgerskap. Komiteen viser til at forslagsstillerne vil be regjeringen fremme forslag om å endre statsborgerloven slik at tilbakekallelser av statsborgerskap etter statsborgerloven § 26 annet ledd skal skje ved dom. Komiteen viser til at forslagsstillerne ber regjeringen avvente saksbehandlingen av tilbakekallelser av statsborgerskap etter § 26 annet ledd frem til regelverket er endret.

Komiteen viser til at endringer av dagens regelverk må skje gjennom grundige prosesser der man ikke har forhastet seg med å komme frem til en konklusjon. I et så viktig spørsmål som handler om et menneskes statsborgerskap, må man være sikker på at man har et regelverk som på best mulig måte gir en tilstrekkelig rettssikkerhet.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet, Venstre og Sosialistisk Venstreparti, mener at tilbakekallelse av statsborgerskap etter dagens § 26 annet ledd skal besluttes av domstolene. Det vises til at en eventuell sak vil kunne reises av staten ved UDI, og at dette i så tilfelle gjøres ved stevning til tingretten. Flertallet understreker at saksbehandling i disse sakene må avvendes inntil reglene er endret.

Flertallet viser til at tap av statsborgerskap er et så inngripende tiltak at det bør avgjøres av domstolene. Det vises til at tingretten vil bli førsteinstans i disse sakene, og at spørsmålet om tilbakekall ikke lenger vil være gjenstand for forvaltningsvedtak i UDI og UNE. UDI vil imidlertid vedta at saken skal bringes inn for domstolene. Flertallet understreker at domstolene i forbindelse med vurderingen av tilbakekall må foreta en forholdsmessighetsvurdering. Her må blant annet botid og hvor lenge man har hatt statsborgerskapet, vurderes av domstolen.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti viser til at domstolenes konkrete forholdsmessighetsvurdering i tilbakekallssaker vil kunne besørge de hensyn som en foreldelsesfrist skal ivareta. Domstolene er godt egnet til å foreta forholdsmessighetsvurderinger og vurdere rimeligheten av et eventuelt tilbakekall. Disse medlemmer forutsetter at domstolene legger særskilt vekt på botid og hvor lenge man har hatt statsborgerskapet, i forbindelse med forholdsmessighetsvurderingen.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti mener at domstolene er godt egnet til å foreta en forholdsmessighetsvurdering, og at den tiden som er gått, er sentral i vurderingen av tilbakekall av alle forvaltningsvedtak. Dette medlem mener likevel at det bør være et endelig slutt punkt for når et statsborgerskap kan tas tilbake, og ønsker derfor at det innføres en foreldelsesfrist.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet, Venstre og Sosialistisk Venstreparti, har vurdert innsigelser om at en overføring av angjeldende beslutningsmyndighet til domstolene vil innebære at man rokker ved maktfordelingen i Norge. Flertallet peker på at tilbakekall av statsborgerskap er et svært inngripende tiltak, og at domstolene derfor bør ha beslutningsmyndighet i disse sakene. Det understrekes også at det er et selvstendig poeng at så inngripende tiltak ikke forblir gjenstand for politikk og skiftende regjeringer. For domstolene vil spørsmålet være om vilkårene for og

kravet til forholdsmessighet er oppfylt. Om beslutningsmyndigheten skal tilligge domstolene eller forvaltningen i slike saker, er for øvrig et politisk valg.

Flertallet viser for øvrig til at det også på andre rettsområder som innbefatter inngripende tiltak, er slik at domstolene fatter avgjørelse på bakgrunn av forvaltningsmessige hjemler. Etter vergemålsloven følger det at vergemål med fratakelse av den rettslige handleevnen besluttet av tingretten, og at sak om vergemål blant annet kan reises av Fylkesmannen. Det vises også til at det i saker som gjelder frihetsberøvelse, etter utlendingsloven også er domstolene som er førsteinstans. Flertallet merker seg videre at det i NOU 2017:8 Særdomstoler på nye områder? foreslås at tingrettene bør avgjøre foreldretvister og saker om tvang etter barneloven.

Flertallet mener det er viktig at den som en eventuell sak om tilbakekall gjelder, ikke bør rammes økonomisk som følge av at staten reiser sak om dette. På denne bakgrunn fremmer flertallet følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen legge frem forslag til lovendring om fri retts hjelp i saker om tilbakekall av statsborgerskap.»

Flertallet vil påpeke at en endring i hvordan tilbakekall av statsborgerskap skal gjøres, kan medføre behov for flytting av ressurser internt i ulike deler av statsforvaltningen. Domstolene må, som ved endringer i andre forhold de har ansvar for å ta avgjørelser om, både når det gjelder straffelov og privatrettslige forhold, utrustes med nødvendige ressurser. Det vil selvfølgelig påligge regjeringen å følge opp ulike endringer med forslag om realistisk budsjettering. I alle tilfeller har det fra 2006 til og med 2016 kun vært i 218 saker der statsborgerskap har blitt tilbakekalt, noe som vil utgjøre en veldig liten del av domstolenes virke.

Flertallet vil på denne bakgrunn fremme følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen fremme forslag om å endre statsborgerloven slik at tilbakekallelser av statsborgerskap etter statsborgerloven § 26 annet ledd skal skje ved dom.»

«Stortinget ber regjeringen avvente saksbehandling av tilbakekallelser av statsborgerskap etter statsborgerloven § 26 annet ledd frem til regelverket er endret.»

Komiteens medlemmer fra Høyre og Fremskrittspartiet ser at lovforslaget innebærer endringer av stor prinsipiell, praktisk og økono-

misk betydning som ikke har vært drøftet med domstolene selv.

Disse medlemmer viser til at domstolenes oppgave tradisjonelt har vært av kontrollerende art når det gjelder vedtak truffet av forvaltningen. Denne domstolskontrollen er begrenset slik at forvaltningens frie skjønn ikke kan overprøves av domstolene.

Disse medlemmer ser at med dette lovendingsforslaget vil det i saker om tilbakekall av statsborgerskap ikke lenger foreligge et forvaltningsvedtak som prøves av domstolene. Selve vedtaksmyndigheten overføres fra forvaltningen til domstolene, også de mer skjønnsmessige/politiske avveiningene. Dette vil medføre at domstolenes funksjon endres fra å være kontrollerende til å være utøvende.

Disse medlemmer understreker at tilliten til domstolene er nært knyttet opp til den kontrollerende rollen domstolene har når det gjelder forvaltningens avgjørelser. Rollen understreker domstolenes nøytralitet, upartiskhet og uavhengighet, som er sentrale egenskaper for ethvert konfliktløsningsorgan. En endring i denne rollefordelingen, som har lang tradisjon i norsk rett, vil kunne medføre en svekkelse av tilliten til domstolene i denne typen saker og til norsk rettsvesen generelt.

Disse medlemmer understreker at det er usikkert hvorvidt den foreslåtte lovendringen vil medføre en bedring av rettssikkerheten for den private part. Endringer medfører at klagebehandlingen i UNE, som sitter med spesialkunnskap og mye erfaring om denne typen sakskomplekser, faller bort, og saken kan i stedet bli avgjort i første hånd av en dommerfullmektig i tingretten med kort generalisterfaring.

Disse medlemmer viser til at vi i Norge har et system der det går et klart skille mellom forvaltningsvirksomhet og domstolsvirksomhet. Det å drive forvaltningsvirksomhet er en oppgave for den utøvende makt. Domstolenes oppgave er å kontrollere forvaltningen, ikke å utøve forvaltning. Disse medlemmer vil påpeke at dette er en ordning vi har hatt i 200 år.

Disse medlemmer vil vise til at Høyesterett allerede i 1881 avsa en dom der forvaltningens avgjørelse ble undergitt legalitetskontroll som medførte at et vedtak ble satt til side. Og slik har det vært siden.

Disse medlemmer ser at det har vært regnet som en vesentlig rettssikkerhetsgaranti at borgerne skulle kunne gå til domstolen som en fri og uavhengig instans – atskilt fra forvaltningen – for å få prøvd lovligheten av forvaltningens avgjørelser.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet, Venstre og Sosialistisk Venstreparti, viser til praksisen i utlendingsfor-

valtningen som innebærer at barn og barnebarn kan miste sine statsborgerskap som følge av foreldres og besteforeldres feilinformasjon eller løgn ved ankomst. Flertallet anser en slik praksis som urimelig. En slik praksis kan bidra til å skape frykt blant andre- og tredjegenasjons innvandrere og bli et hinder for integrering. Flertallet viser til at juridiske eksperter har uttalt at dagens lovgivning ikke tillater at barn og barnebarn fratas statsborgerskap uten et selvstendig vedtak. Når forvaltningen likevel har en slik praksis, bør det presiseres i lovverket at barn og barnebarn ikke skal rammes av foreldres og besteforeldres feil.

Flertallet viser til at intensjonen da loven ble vedtatt, heller ikke var at barn skulle identifiseres med sine foreldre ved tilbakekall av statsborgerskap. I Innst. O. nr. 86 (2004–2005) uttalte komiteen: «Komiteen er enig i at dette kun bør gjelde der feilen skyldes søkeren og at det skal kreves forsett.» Stortinget la dermed til grunn ved vedtaket at vilkåret for tilbakekall var at søkeren selv måtte gi de uriktige opplysningene og utvise forsett.

Et annet flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet, Venstre og Sosialistisk Venstreparti, fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen foreslå nødvendige lovendringer for å presisere at barn og barnebarn ikke kan miste statsborgerskapet som følge av feil begått av foreldre eller besteforeldre. Eventuelle unntak og avgrensninger med hensyn til umyndige barn må utredes og vurderes nærmere i lovarbeidet.»

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet, Venstre og Sosialistisk Venstreparti, fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen sørge for at saker om tilbakekallelse av statsborgerskap på grunn av foreldres eller besteforeldres feil stilles i bero inntil nytt regelverk er på plass.»

Komiteens medlem fra Kristelig Folkeparti viser til at til tross for at det både kan anses som urimelig og at juridiske eksperter bestrider rettsgrunnlaget, har barn og barnebarn blitt fratatt statsborgerskapet på grunn av feil begått av deres foreldre eller besteforeldre. At Stortinget presiserer reglene for framtiden, vil i utgangspunktet ikke komme dem som allerede er blitt fratatt statsborgerskapet til gode. Dette medlem anser at denne urimeligheten bør rettes opp i, og fremmer derfor følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen sørge for at barn og barnebarn som er blitt fratatt statsborgerskapet på grunn av feil begått av foreldre eller besteforeldre, med de nødvendige unntak og avgrensninger med hensyn til umyndige barn, skal gis mulighet til å få omgjort disse vedtakene og få tilbake sitt norske statsborgerskap.»

Komiteens medlemmer fra Høyre og Fremskrittspartiet viser til at representantforslagets intensjon har vært å forbedre rettssikkerheten til den enkelte som står i fare for å miste sitt norske statsborgerskap. Disse medlemmer deler denne intensjonen. Videre holder disse medlemmer fast ved at dette kan gjøres innenfor dagens ordning, hvor saker om tilbakekall behandles først av UDI og kan påklages til UNE. Disse vedtakene kan bringes inn for domstolene.

Disse medlemmer viser til brev fra statsråden 20. februar 2017 og gjengir det som er dagens ordning når det gjelder tilbakekallelse av statsborgerskap:

«Dagens ordning

Et vedtak om statsborgerskap kan tilbakekalles dersom det bygger på uriktige eller ufullstendige opplysninger, når søkeren mot bedre vitende har gitt de uriktige opplysningene eller fortiet forhold av vesentlig betydning, jf. statsborgerloven § 26 annet ledd. Hjemmelen for tilbakekall ble enstemmig vedtatt av Stortinget i 2005. Tilbakekall av statsborgerskap i slike tilfeller er ikke i strid med våre internasjonale forpliktelser, heller ikke når den det gjelder blir statsløs.

Saker om tilbakekall behandles først av UDI og kan påklages til UNE. Verken UDI eller UNE kan instrueres om utfallet av enkeltsaker, jf. statsborgerloven § 28. Vedtakene bygger på grundig utredning. Det gis forhåndsvarsel om at tilbakekall vurderes, og den det gjelder får anledning til å uttale seg. I UDI er flere saksbehandlere involvert i hver enkelt sak. I UNE forbereder UNES sekretariat alle saker. Det er alltid flere personer involvert i saksbehandlingen også der. Saksbehandlerne i UDI og UNE har taushetsplikt og saksbehandlingen er unntatt offentlighet av hensyn til partens personvern da sakene kan omfatte sensitive personopplysninger.

I alle saker vurderer UDI om vedtaket er forholdsmessig. Sentralt i denne vurderingen er blant annet hvorvidt personen har familie i Norge, og da særlig mindreårige barn. Når et statsborgerskap er bygget på uriktige opplysninger skal det etter lovens forarbeider svært mye til for at tilbakekall av norsk statsborgerskap er uforholdsmessig. Tilknytning til Norge som er opparbeidet på grunn av uriktige opplysninger tillegges liten vekt i forholdsmessighetsvurderingen. Dette har fått tilslutning i rettspraksis.

UDI og UNES vedtak kan bringes inn for domstolene. Fra 2012 og frem til 16. januar 2017 har totalt 138 personer fått tilbakekalt sine norske statsborgerskap på grunn av uriktige opplysninger. I perioden 2011–2017 har domstolene behandlet 19 saker om tilbakekall av norsk statsborgerskap etter § 26

annet ledd. UNEs vedtak om tilbakekall opprettholdes i det store flertallet av sakene. I fire av de 19 sakene som domstolene har behandlet er det avsagt dom om ugyldig forvaltningsvedtak. Alle de fire sakene hvor forvaltningsvedtaket ble kjent ugyldig av domstolene gjaldt bevisvurderingen i saker som gjaldt omgåelsesesekteskap.

Når vilkårene for tilbakekall er oppfylt, er det opp til forvaltningens frie skjønn å vurdere om adgangen skal benyttes. Domstolene har begrenset mulighet til å overprøve UDIs og UNEs vurdering av om tilbakekallsadgangen skal benyttes.

Et tilbakekall av norsk statsborgerskap innebærer at personen igjen er å anse som utlending. I praksis vurderer UDI og UNE i dag om det er grunnlag for tilbakekall og utvisning på samme tidspunkt. Det foretas alltid en vurdering av om utvisning vil være forholdsmessig.

Det gis i utgangspunktet ikke fri sakførsel ved domstolsbehandling i saker om tilbakekall av norsk statsborgerskap eller fritt rettsråd under saksbehandling på forvaltningsnivå.

Nærmere om enkeltvedtak etter forvaltningsloven og særlig om UNEs vedtak

UDI og UNE tilbakekaller statsborgerskap gjennom enkeltvedtak. Forvaltningsloven fastsetter en rekke krav til enkeltvedtak som har som formål å ivareta den enkeltes rettssikkerhet. For eksempel er hensynet til kontradiksjon ivarettatt gjennom regler om forhåndsvarsling (§ 16), forvaltningens utrednings- og informasjonsplikt (§ 17) og partenens rett til å gjøre seg kjent med sakens dokumenter (§ 18). Ifølge utredningsplikten skal forvaltningen påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes. Herunder skal både forhold som går i utlendingens favør og ufavør utredes. Det stilles også krav til begrunnelsen av enkeltvedtak (§§ 24 og 25), og det foreligger klagerett (§§ 28 til 34).

Klageordningen på utlendingsområdet er grundigere enn det som ellers gjelder i forvaltningssaker. UNE er et domstolslignende organ, og kan heller ikke instrueres om lovtolkning eller skjønnsutøvelse, jf. statsborgerloven § 28. Nemnda er uavhengig både av UDI og departementet. UNEs nemndledere må fylle vilkårene for å være dommere, jf. utlendingsloven § 77. I tillegg har UNE et betydelig innslag av legfolk. I motsetning til forvaltningsklage ellers, kan UNE legge opp til muntlige nemndsmøter, som kan gi bedre grunnlag for å vurdere bevisene i saken. Formålet med å opprette UNE var nettopp å styrke rettssikkerheten på dette viktige forvaltningsområdet.

UNEs vedtak kan bringes inn for domstolene. Det gjelder ingen spesiell frist eller andre begrensninger i adgangen til å bringe saken inn for domstolen.»

Disse medlemmer ber regjeringen vurdere følgende måter å styrke rettssikkerheten på:

- Innføre en regel om at dersom saken bringes inn for domstolene, beholder man sitt statsborgerskap inntil saken er avgjort av tingretten.
- Lovendring slik at alle saker som gjelder tilbakekall av statsborgerskap, behandles i nemndsmøte i UNE. I dag er det slik at saker uten vesentlige tvilsspørsmål kan avgjøres av en nemndleder

uten nemndsmøte eller av UNEs sekretariat basert på sakens skriftlige dokumenter.

- Gi fritt rettsråd ved behandlingen hos UNE i alle statsborgerskapssakene.

Komiteens medlemmer fra Høyre, Kristelig Folkeparti, Venstre og Sosialistisk Venstreparti viser til at dagens lovverk ikke fastsetter noen foreldelsesfrist når det gjelder tilbakekall av statsborgerskap. Dette kan medføre tilbakekallelsessaker flere tiår etter at en asylsøker kom til landet, noe som kan oppleves åpenbart urimelig for den det gjelder og berørt familie. Disse medlemmer viser til at det i forvaltningen for øvrig er flere klare foreldelsesregler. Også i strafferetten er det frister for foreldelse av straffeansvar på mellom 2 og 25 år, alt etter sakens alvorlighetsgrad. Kun de aller alvorligste forbrytelsene foreldes ikke. Disse medlemmer ser at det kan virke urimelig at alvorlige forbrytelser foreldes, men at feil opplysninger ved ankomst til Norge aldri foreldes.

Komiteens medlemmer fra Høyre vil understreke at forvaltningen må sikres anledning til å ta hensyn til familier og barn.

Disse medlemmer er opptatt av å bygge på vår rettsorden, som har som utgangspunkt at det er forvaltningen som fatter vedtak, og retten som eventuelt overprøver dem.

Disse medlemmer er opptatt av å fastholde de grunnleggende konstitusjonelle prinsipper som er tydeliggjort ved maktfordelingsprinsippet som Grunnloven § 88 omtaler.

Disse medlemmer viser til at regjeringen 7. mai 2015 oppnevnte et utvalg (særdomstolsutvalget) som blant annet har utredet om UNEs oppgaver bør overtas av en forvaltningsdomstol. Utvalget avga sin utredning 9. mars 2017, jf. NOU 2017:8 Særdomstoler på nye områder?. Disse medlemmer merker seg resultatet og imøteser regjeringens vurdering av arbeidet.

Disse medlemmer understreker at myndige barn og deres etterkommere av foreldre som snakket usant om identitet, ikke skal omfattes av tilbakekall av statsborgerskap.

Komiteens medlemmer fra Kristelig Folkeparti, Venstre og Sosialistisk Venstreparti viser til at hensynene som ligger bak foreldelsesreglene, også vil gjøre seg gjeldende i saker som handler om å gi feil informasjon og lyve ved ankomst til Norge. Bevis svekkes over tid, og muligheten til å føre bevis for sin uskyld vanskeliggjøres også jo lengre tid som går. Ikke minst gjelder det dersom bevis må hentes i land som ikke har samme krav til for eksempel arkivering som norsk offentlighet

har. Videre vil en foreldelsesfrist kunne bidra til at saker ikke blir liggende, men at utlendingsmyndigheten tidligere gjør grundige undersøkelser av de opplysninger som gis om identitet og bakgrunn fra en asylsøker ved ankomst.

Disse medlemmer viser videre til at flere land opererer med foreldelsesfrist for tilbakekallelse av statsborgerskap. I Tyskland kan for eksempel ikke statsborgerskap tilbakekalles dersom det ikke gjøres innen fem år etter at noen har fått innvilget statsborgerskap. Også i Finland gjelder en foreldelsesfrist på fem år, mens andre land ikke åpner for å tilbakekalle statsborgerskap overhodet.

Disse medlemmer anser at ved innføring av en ordning der tilbakekallelsessaker skjer ved dom, og hvor lang botid vektlegges i en helhetlig forholdsmessighetsvurdering, vil en foreldelsesfrist trolig komme til anvendelse i færre saker. Disse medlemmer anser likevel at både rimelighetshensyn og rettssikkerhetshensyn tilsier at Norge har en foreldelsesfrist også i saker om tilbakekallelse av statsborgerskap, og fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen om å utrede en foreldelsesfrist, som etter en gitt tid avskjærer anledningen til å tilbakekalle et statsborgerskap etter statsborgerloven § 26 annet ledd, med sikte på å innføre en slik regel så snart som mulig.»

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet er tilfreds med dagens ordning, der man ikke praktiserer foreldelsesfrist i forvaltningssaker om tilbakekalling av statsborgerskap. Disse medlemmer mener det er uheldig at mennesker skal slippe unna med løgn og bedrag bare de skjuler løgnen lenge nok. Det er viktig å vise til at mennesker som må lyve for å få opphold og norsk statsborgerskap, ikke er menneskene som trenger Norges beskyttelse mest.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti vil først fastslå at et statsborgerskap er den viktigste rettigheten en person har i samfunnet, og at den står i en særstilling. Det å bli fratatt et statsborgerskap er et svært alvorlig inngrep og vil være like, eller mer, alvorlig som en lengre fengselsstraff. Når vedtaket om tilbakekall av statsborgerskap foreligger, forsvinner samtidig livet i Norge. Det er ikke lenger lov å arbeide eller oppholde seg i Norge, og det blir ofte gitt innreiseforbud fra tidspunktet hvor vedtaket foreligger. Familie og venner må forlates. Et slikt vedtak kan ikke sammenlignes med vedtak som ikke å få opphold etter en asylsøknad. Statsborgerskapet skal i utgangspunktet være en permanent tillatelse. Når myndighetene setter i gang en offensiv for å tilbakekalle statsborgerskap, fører

det til en uro som må tas på alvor. Det er viktig for integreringen at de som har innvandret, ikke har en følelse av å ha et annenrangs statsborgerskap. Derfor må det være sentralt for samfunnet å sørge for at rettssikkerheten blir tilstrekkelig ivaretatt.

Dette medlem viser til at i brev fra Justisdepartementet skriver statsråd Listhaug:

«Domstolene bør ikke få ansvar for å utøve statsborgerpolitikk.»

Dette medlem er enig i den vurderingen. Hverken domstolene eller utlendingsmyndighetene skal bruke tilbakekall av statsborgerskap som et innvandringspolitisk virkemiddel. Dette medlem vil ta sterk avstand fra å kalle det å frata noen statsborgerskap for å «utøve statsborgerpolitikk». Vedtakene skal være fattet både etter dagens ordning, og etter ordningen som forslagsstillerne foreslår, som en individuell vurdering om vilkårene for tilbakekall foreligger, og om tilbakekallet er et forholdsmessig inngrep.

Dette medlem viser til at det med en så inngripende handling er særdeles viktig å sikre åpenhet og kontradiksjon om prosessen. Dette er viktig for den personen det er snakk om, men også for å sikre at også andre som har fått statsborgerskapet etter søknad, kan være sikker på at prosessen ved å få et tilbakekall er grundig, uavhengig og gjennomslutlig. Disse rettsstatsprinsippene har vist seg vanskelig å oppfylle i praksis. UDI er direkte underlagt Justisdepartementet og må dermed også følge de instruksene og signalene de får fra statsråden. I tillegg bidrar det til usikkerhet når det er de samme saksbehandlerne som både innhenter bevis og fatter vedtaket.

UNE har opprinnelig hatt en stilling som et domstolslignende organ, men ved lovendring, som trådte i kraft i november 2015, har departementet nå adgang til å instruere UNE om lov og skjønnsutøvelse. Dette gjør at UNE ikke lenger har en slik uavhengig rolle. Dette medlem vil også påpeke at heller ikke gjennom UNEs behandling er den enkelte sikret å kunne møte direkte for dem som skal avgjøre saken. Statistikken viser at kun i én av ti saker om tilbakekall har enkeltpersonen det er snakk om, fått møte direkte for dem som skal avgjøre saken.

Dette medlem viser til at det i dag er adgang til, men opp til den enkelte, å få prøvd gyldigheten av tilbakekallelsevedtaket hos domstolene. Det er en begrenset vurdering av om vedtaket er gyldig. En domstolsprøving forutsetter også at den enkelte blir støttet økonomisk av andre, ettersom vedkommende ikke lenger har adgang til å arbeide når vedtaket er fattet. Tilbakekallet skjer umiddelbart. Dette er dermed ikke en reell mulighet for de aller fleste.

Dette medlem vil vise til at forslagsstillerne ikke mener at UDI ikke skal kunne ha en rolle i en

slik prosess. Det er naturlig at det er UDI som forbereder sakene og tar stilling til om det bør fremmes en sak for domstolene. Det vil også være nærliggende at det er UDI som opptrer som statens representant når saken går for domstolene.

Dette medlem vil også vise til at samtlige høringsinstanser, med unntak av de statlige forvaltningsorganene, er positive til forslaget, som viser til at statsborgerskap anses som en helt spesiell rettighet, og at det å frata noen denne rettigheten, ikke bør behandles likt med andre forvaltningsvedtak.

Forslag fra mindretall

Forslag fra Kristelig Folkeparti, Venstre og Sosialistisk Venstreparti:

Forslag 1

Stortinget ber regjeringen om å utrede en foreldelsesfrist, som etter en gitt tid avskjærer anledningen til å tilbakekalle et statsborgerskap etter statsborgerloven § 26 annet ledd, med sikte på å innføre en slik regel så snart som mulig.

Forslag fra Kristelig Folkeparti:

Forslag 2

Stortinget ber regjeringen sørge for at barn og barnebarn som er blitt fratatt statsborgerskapet på grunn av feil begått av foreldre eller besteforeldre, med de nødvendige unntak og avgrensninger med hensyn til umyndige barn, skal gis mulighet til å få omgjort disse vedtakene og få tilbake sitt norske statsborgerskap.

Komiteens tilråding

Komiteens tilråding romertall VI fremmes av en samlet komité.

Komiteens tilråding romertall IV fremmes av komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Høyre, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet, Venstre og Sosialistisk Venstreparti.

Komiteens tilråding romertall I, II, III og V fremmes av komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet, Venstre og Sosialistisk Venstreparti.

Komiteen har ellers ingen merknader, viser til representantforslaget og råår Stortinget til å gjøre følgende

vedtak:

I

Stortinget ber regjeringen legge frem forslag til lovendring om fri rettshjelp i saker om tilbakekall av statsborgerskap.

II

Stortinget ber regjeringen fremme forslag om å endre statsborgerloven slik at tilbakekallelser av statsborgerskap etter statsborgerloven § 26 annet ledd skal skje ved dom.

III

Stortinget ber regjeringen avvente saksbehandling av tilbakekallelser av statsborgerskap etter statsborgerloven § 26 annet ledd frem til regelverket er endret.

IV

Stortinget ber regjeringen foreslå nødvendige lovendringer for å presisere at barn og barnebarn ikke kan miste statsborgerskapet som følge av feil begått av foreldre eller besteforeldre. Eventuelle unntak og avgrensninger med hensyn til umyndige barn må utredes og vurderes nærmere i lovarbeidet.

V

Stortinget ber regjeringen sørge for at saker om tilbakekallelse av statsborgerskap på grunn av foreldres eller besteforeldres feil stilles i bero inntil nytt regelverk er på plass.

VI

Dokument 8:33 S (2016–2017) – Representantforslag fra stortingsrepresentantene Heikki Eidsvoll Holmås, Karin Andersen, Heidi Greni, Marit Arnstad, Kari Henriksen, Rasmus Hansson, Trine Skei Grande og André N. Skjelstad om domstolsbehandling ved tilbakekallelse av statsborgerskap – vedlegges protokollen.

Oslo, i kommunal- og forvaltningskomiteen, den 2. mai 2017

Helge André Njåstad

leder og ordfører

Vedlegg 1

Brev fra Justis- og beredskapsdepartementet v/statsråd Sylvi Listhaug til kommunal- og forvaltningskomiteen, datert 20. februar 2017

Representantforslag dokument 8:33 S (2016-2017) om domstolsbehandling ved tilbakekallelse av statsborgerskap

Innledning

Jeg viser til brev av 17. januar 2017 hvor kommunal- og forvaltningskomiteen ber om min vurdering av representantforslag dokument 8:33 S (2016-2017).

Forslagsstillerne ønsker å endre statsborgerloven slik at myndighet til å tilbakekalle statsborgerskap etter statsborgerloven § 26 annet ledd fratas utlendingsforvaltningen, slik at tilbakekallelse bare skal skje ved dom. Det foreslås også at Stortinget ber regjeringen avvente saksbehandling av tilbakekallelser av statsborgerskap etter statsborgerloven § 26 annet ledd frem til regelverket er endret.

Skillet mellom tilbakekall av ugyldige vedtak om statsborgerskap og tap av statsborgerskap i andre tilfeller

Det går et viktig skille mellom tilbakekall av statsborgerskap som en person har fått ved å gi uriktige opplysninger, og det å ta fra noen et statsborgerskap som i sin tid ble gitt på riktig grunnlag. Norge har ulike internasjonale forpliktelser i de to tilfellene.

Europarådskonvensjonen om statsborgerskap av 1997 og FN-konvensjonen om begrensning av statsløshet av 1961 tillater tilbakekall av statsborgerskap som en person har fått ved å gi uriktige opplysninger eller fortie forhold av vesentlig betydning for vedtaket, selv om personen blir statsløs. Tilbakekall i slike tilfeller er ikke straff i Grunnlovens eller EMKs forstand, men omgjøring av et ugyldig vedtak. Når statsborgerskapet derimot er gitt på riktig grunnlag, er det ikke adgang til å ta fra noen statsborgerskapet dersom den det gjelder blir statsløs.

Etter gjeldende regler er det ikke adgang til å ta fra noen et statsborgerskap som i sin tid ble gitt på riktig grunnlag. Regjeringen ønsker imidlertid en slik mulighet ved visse straffbare forhold, for eksempel terrorhandlinger, eller av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser. Jeg sendte et slikt forslag på høring før jul, med høringsfrist 7. februar i år. Tap av statsborgerskap er her å anse som straff eller et fremtidig sikkerhetstiltak. Forslaget bygger delvis på NOU 2015:4 Tap av norsk statsborgerskap.

Representantforslaget viser til NOU 2015:4 Tap av norsk statsborgerskap. Denne utredningen handler

imidlertid om tap av statsborgerskap det ikke hefter feil ved, og hvor tapet er å anse som straff. Det blir derfor feil å vise til denne NOU-en i forbindelse med tilbakekall av statsborgerskap som bygger på uriktige opplysninger. Blant annet er det flere land som har hjemmel for tilbakekall av statsborgerskap som er oppnådd ved å gi uriktige opplysninger, enn det som fremgår av representantforslaget.

Dagens ordning

Et vedtak om statsborgerskap kan tilbakekalles dersom det bygger på uriktige eller ufullstendige opplysninger, når søkeren mot bedre vitende har gitt de uriktige opplysningene eller fortiet forhold av vesentlig betydning, jf. statsborgerloven § 26 annet ledd. Hjemmelen for tilbakekall ble enstemmig vedtatt av Stortinget i 2005. Tilbakekall av statsborgerskap i slike tilfeller er ikke i strid med våre internasjonale forpliktelser, heller ikke når den det gjelder blir statsløs.

Saker om tilbakekall behandles først av UDI og kan påklages til UNE. Verken UDI eller UNE kan instrueres om utfallet av enkeltsaker, jf. statsborgerloven § 28. Vedtakene bygger på grundig utredning. Det gis forhåndsvarsel om at tilbakekall vurderes, og den det gjelder får anledning til å uttale seg. I UDI er flere saksbehandlere involvert i hver enkelt sak. I UNE forbereder UNEs sekretariat alle saker. Det er alltid flere personer involvert i saksbehandlingen også der. Saksbehandlerne i UDI og UNE har taushetsplikt og saksbehandlingen er unntatt offentlighet av hensyn til partens personvern da sakene kan omfatte sensitive personopplysninger.

I alle saker vurderer UDI om vedtaket er forholdsmessig. Sentralt i denne vurderingen er blant annet hvorvidt personen har familie i Norge, og da særlig mindreårige barn. Når et statsborgerskap er bygget på uriktige opplysninger skal det etter lovens forarbeider svært mye til for at tilbakekall av norsk statsborgerskap er uforholdsmessig. Tilknytning til Norge som er opparbeidet på grunn av uriktige opplysninger tillegges liten vekt i forholdsmessighetsvurderingen. Dette har fått tilslutning i rettspraksis.

UDI og UNEs vedtak kan bringes inn for domstolene. Fra 2012 og frem til 16. januar 2017 har totalt 138 personer fått tilbakekalt sine norske statsborgerskap på grunn av uriktige opplysninger. I perioden 2011-2017 har domstolene behandlet 19 saker om tilbakekall av norsk statsborgerskap etter § 26 annet ledd. UNEs vedtak om tilbakekall opprettholdes

i det store flertallet av sakene. I fire av de 19 sakene som domstolene har behandlet er det avsagt dom om ugyldig forvaltningsvedtak. Alle de fire sakene hvor forvaltningsvedtaket ble kjent ugyldig av domstolene gjaldt bevisvurderingen i saker som gjaldt omgåelsesekteskap.

Når vilkårene for tilbakekall er oppfylt, er det opp til forvaltningens frie skjønn å vurdere om adgangen skal benyttes. Domstolene har begrenset mulighet til å overprøve UDIs og UNEs vurdering av om tilbakekallsadgangen skal benyttes.

Et tilbakekall av norsk statsborgerskap innebærer at personen igjen er å anse som utlending. I praksis vurderer UDI og UNE i dag om det er grunnlag for tilbakekall og utvisning på samme tidspunkt. Det foretas alltid en vurdering av om utvisning vil være forholdsmessig.

Det gis i utgangspunktet ikke fri sakførsel ved domstolsbehandling i saker om tilbakekall av norsk statsborgerskap eller fritt rettsråd under saksbehandling på forvaltningsnivå.

Nærmere om enkeltvedtak etter forvaltningsloven og særlig om UNEs vedtak

UDI og UNE tilbakekaller statsborgerskap gjennom enkeltvedtak. Forvaltningsloven fastsetter en rekke krav til enkeltvedtak som har som formål å ivareta den enkeltes rettssikkerhet. For eksempel er hensynet til kontradiksjon ivaretatt gjennom regler om forhåndsvarsling (§ 16), forvaltningens utrednings- og informasjonsplikt (§ 17) og partenens rett til å gjøre seg kjent med sakens dokumenter (§ 18). Ifølge utredningsplikten skal forvaltningen påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes. Herunder skal både forhold som går i utlendingens favør og uheldig utredes. Det stilles også krav til begrunnelsen av enkeltvedtak (§§ 24 og 25), og det foreligger klagerett (§§ 28 til 34).

Klageordningen på utlendingsområdet er grundigere enn det som ellers gjelder i forvaltningssaker. UNE er et domstolslignende organ, og kan heller ikke instrueres om lovtolking eller skjønnsutøvelse, jf. statsborgerloven § 28. Nemnda er uavhengig både av UDI og departementet. UNEs nemndledere må fylle vilkårene for å være dommere, jf. utlendingsloven § 77. I tillegg har UNE et betydelig innslag av legfolk. I motsetning til forvaltningsklage ellers, kan UNE legge opp til muntlige nemndsmøter, som kan gi bedre grunnlag for å vurdere bevisene i saken. Formålet med å opprette UNE var nettopp å styrke rettssikkerheten på dette viktige forvaltningsområdet.

UNEs vedtak kan bringes inn for domstolene. Det gjelder ingen spesiell frist eller andre begrensninger i adgangen til å bringe saken inn for domstolen.

Vurdering av representantforslaget

Det fremstår noe uklart hva som anses å ikke være godt nok med dagens ordning. I forslaget står det at en så viktig rettighet som statsborgerskap kun skal kunne tilbakekalles i en prosess som stiller strenge krav til uavhengighet og kontradiksjon. Det kan se ut som om forslagsstillerne mener et enkeltvedtak ikke ivaretar slike hensyn. Det er jeg i så fall uenig i. Forvaltningslovens regler om enkeltvedtak er nettopp ment som rettssikkerhetsgarantier for borgerne, og rettssikkerheten er etter min vurdering god. UDIs og UNEs uavhengighet er sikret gjennom at departementet ikke kan instruere om utfallet av enkeltsaker og klagebehandlingen for UNE er enda mer betryggende lagt opp enn for forvaltningsklage på andre områder.

Etter en grundig saksbehandling på forvaltningsnivå i to instanser er det adgang til å bringe saker om tilbakekall av statsborgerskap inn for domstolene på ordinær måte.

Representantforslaget rokker ved et grunnleggende trekk ved oppgave- og ansvarsfordelingen mellom den utøvende og dømmende makt. Forslaget utfordrer dermed både det maktfordelingsprinsippet som Grunnloven bygger på og det tradisjonelle synet på hva som skal være domstolenes oppgaver. Domstolene bør ikke få ansvar for å utøve statsborgerpolitikk, noe som øker risikoen for at domstolene blir trukket inn i politiske spørsmål, noe som igjen svekker deres legitimitet og troverdighet som politisk nøytrale instanser for rettslig kontroll av de øvrige statsmaktene. Dette vil i realiteten bli konsekvensen dersom domstolene skal fatte beslutninger om tilbakekall av statsborgerskap i første instans.

Forslaget svekker det parlamentariske og konstitusjonelle styrings- og ansvarssystemet: Ved at visse forvaltningsavgjørelser fjernes fra den utøvende makt, reduseres muligheten for parlamentarisk og konstitusjonell kontroll tilsvarende. Ulike typer forvaltningsvirksomhet utgjør dessuten et hele: Det er betenkelig og virker vilkårlig at ett element – saker om tilbakekall av statsborgerskap – tas ut av utlendingsforvaltningen og legges til domstolene direkte. En øker dermed også risikoen for at det oppstår uklare ansvarsforhold mellom domstolene og den utøvende makt.

Det er derfor avgjørende at det er et forvaltningsorgan som fatter vedtak om tilbakekall av statsborgerskap i første instans. Etter forslaget blir domstolene utøvende myndighet i stedet for å føre kontroll med forvaltningens vedtak. Det kan stilles spørsmål om det vil innebære noen styrking av rettssikkerheten dersom domstolene skulle fatte vedtak i første instans, idet man da ville miste dagens grundige saksbehandling på forvaltningsnivå. Det fremgår heller ikke av forslaget om det er meningen at domstolene

også skal utrede disse sakene, eller om saksutredningen skal bli værende hos UDI. Dette er prinsipielt viktige spørsmål som fortjener en nærmere gjennomgang før Stortinget eventuelt bestemmer seg for hvordan sakene skal behandles.

Dersom motivet bak forslaget er at vurderingene i tilbakekallssaker er for strenge, løses ikke dette ved å overføre sakene til domstolene. Det er det samme regelverket som gjelder. I de fleste sakene som har blitt prøvd av domstolene, har vedtaket om tilbakekall blitt opprettholdt. Det er heller ikke gitt at domstolene er bedre egnet enn forvaltningen til å foreta skjønsmessige vurderinger.

Det fremgår heller ikke av representantforslaget hva som blir effekten av å fjerne forvaltningens behandling av saker om tilbakekall og ta sakene direkte inn for domstolene. Min vurdering er at domstolsbehandling trolig vil føre til at saksbehandlingstiden blir lengre enn i dag, på grunn av manglende kapasitet hos domstolene. Det vil også kunne føre til lengre saksbehandlingstid på andre områder, også i saker hvor det er viktig med raske avgjørelser, for eksempel straffesaker.

Det er også et viktig poeng å se statsborgerloven og utlendingsloven i sammenheng. Selv om tilbakekall av statsborgerskap overføres til domstolene, vil det fortsatt være forvaltningen som avgjør om den det gjelder får bli i Norge, eventuelt utvises etter utlendingsloven. Dersom et statsborgerskap blir tilbakekalt, må spørsmålet om utvisning i ettertid behandles av UDI og UNE, noe som forlenger saksbehandlingstiden. I to av utlendingssakene hvor Norge har blitt dømt i EMD, ble det blant annet lagt vekt på at sakene ikke har vært håndtert med tilstrekkelig hurtighet og effektivitet.

Den offentlige forvaltning treffer vedtak på en rekke områder, og mange av disse områdene er meget inngripende for dem det gjelder eller har grunnleggende betydning for den enkeltes velferd. Dette gjelder for eksempel saker om tvungent psykisk helsevern, saker om ytelser til livsopphold etter folketrygdloven eller vedtak om sosialhjelp mv. Også på utlendingsområdet treffes det mange typer vedtak med inngripende virkninger, for eksempel avslag på asyl eller vedtak om utvisning. Ikke for noen av disse sakstypene, som kan være langt mer dramatiske og inngripende for den det gjelder enn tilbakekall av statsborgerskap, er det regler om at vedtak må treffes av domstolen. I alle disse eksemplene treffes vedtak av forvaltningen, med klagemulighet og mulighet for å bringe vedtaket inn for domstolen. Regjeringen oppnevnte 7. mai 2015 et utvalg (særdomstolsutvalget) som blant annet utreder om UNEs oppgaver bør overtas av en forvaltningsdomstol. Utvalget avgir sin utredning i starten av mars 2017. Det er foreløpig ikke kjent hva utvalget kommer til å foreslå.

Alternative måter å styrke rettssikkerheten på

Alternative måter å styrke rettssikkerheten på er ikke vurdert i representantforslaget. Dersom man er av den oppfatning at rettssikkerheten bør styrkes, mener jeg dette bør gjøres på andre måter enn at sakene går direkte til domstolene. Det kan for eksempel vurderes å innføre en regel om at dersom saken bringes inn for domstolene så beholder man sitt statsborgerskap inntil saken er avgjort av tingretten. Det kan også klargjøres i statsborgerloven at domstolene fullt ut skal prøve om vilkårene for å tilbakekalle statsborgerskap er til stede, herunder om tilbakekall er uforholdsmessig. Det er også en mulighet med en lovendring slik at alle saker som gjelder tilbakekall av statsborgerskap behandles i nemndsmøte i UNE. I dag er det slik at saker uten vesentlige tvilsspørsmål kan avgjøres av en nemndleder uten nemndsmøte eller av UNEs sekretariat basert på sakens skriftlige dokumenter. Det kan også vurderes om det skal gis fritt rettsråd ved behandlingen hos UNE i alle statsborgerskapsakene.

Jeg mener det ikke bør innføres noen absolutt frist for tilbakekall i disse sakene, slik enkelte har gitt uttrykk for gjennom mediene. Vi er helt avhengig av at søkerne forklarer seg riktig for norske myndigheter. Vi kan ikke gi et signal om at uriktige opplysninger blir akseptert bare det går en viss tid. UDIs direktør har også vist til at det er saker der politiet i forbindelse med etterforskningen av et alvorlig kriminelt forhold avdekker at en person har fått opphold og senere statsborgerskap, ved å gi uriktige opplysninger om sin identitet. I slike tilfeller bør det være mulig å tilbakekalle statsborgerskapet og vurdere utvisning.

Konklusjon

Min konklusjon er at rettssikkerheten i dag er god i saker som gjelder tilbakekall av statsborgerskap. Sakene behandles grundig av UDI og UNE, i tråd med reglene i forvaltningsloven, og kan deretter bringes inn for domstolene. Samlet sett gir dette god rettssikkerhet. Jeg kan ikke se at det i seg selv vil styrke rettssikkerheten at forvaltningens grundige saksbehandling og vedtak blir fjernet og at saken bringes direkte inn for domstolene. Det er uvisst hva effekten av representantforslaget vil være, og jeg mener også det er uheldig å forskuttere spørsmål som kan berøres av særdomstolsutvalgets kommende utredning. Alternative måter å styrke rettssikkerheten på bør vurderes.

UDI og UNE har myndighet til å avgjøre mange saker av stor betydning for den enkelte. Mange vil nok oppleve vedtak om utvisning og avslag på søknad om asyl som mer inngripende enn vedtak om tilbakekall av statsborgerskap. Det kan også tenkes andre samfunnsområder der forvaltningen – etter en

grundig saksbehandling – fatter vedtak som kan oppleves inngripende for den enkelte. Vår rettsorden bygger imidlertid på at det er forvaltningen som fatter vedtak, og retten som eventuelt overprøver dem. Jeg mener forslaget slik det foreligger nå bryter med grunnleggende konstitusjonelle prinsipper ved at det tillegger den dømmende makt en utøvende funksjon. En slik løsning harmonerer ikke med det maktfordelingsprinsippet som Grunnloven § 88 er et utslag av.

Vedlegg 2

Brev fra Justis- og beredskapsdepartementet v/statsråd Sylvi Listhaug til kommunal- og forvaltningskomiteen, datert 23. februar 2017

Representantforslag dokument 8:33 S (2016-2017) om domstolsbehandling ved tilbakekallelse av statsborgerskap – oppfølgingsspørsmål

Innledning

Jeg viser til mitt brev til komiteen av 20. februar.

Det har blitt reist spørsmål ved innholdet i forholdsmessighetsvurderingen, hvilke land som har hjemmel for tilbakekall av statsborgerskap oppnådd ved uriktige opplysninger og hva som er situasjonen der for eksempel foreldre gir uriktige opplysninger om sine barn ved innvilgelse av statsborgerskap.

Forholdsmessighetsvurderingen ved tilbakekall av statsborgerskap

Ved tilbakekall av statsborgerskap foretas det en konkret vurdering i hver enkelt sak, hvor ulike hensyn blir vurdert opp mot hverandre. Innvandringsregulerende hensyn veies opp mot forhold som kan tale imot tilbakekall, for eksempel tilknytning til Norge, barns tilknytning, helse og fare ved retur. Det er imidlertid presisert i forarbeidene til loven at bestemmelsen om tilbakekall av statsborgerskap ikke skal anvendes som en unntaksbestemmelse. Botid og tilknytning til Norge som er opparbeidet på falske premisser tillegges etter fast forvaltningspraksis liten vekt i forholdsmessighetsvurderingen. Dette har også fått tilslutning i rettspraksis.

Jeg har i mitt brev til Stortinget påpekt at rettssikkerheten i disse sakene kan styrkes ved at det for eksempel klargjøres i statsborgerloven at domstolene fullt ut skal prøve om vilkårene for å tilbakekalle statsborgerskap er til stede, herunder om tilbakekall er uforholdsmessig. Ved å lovfeste forholdsmessighetsvurderingen i statsborgerloven vil det gå klart frem at det skal foretas en forholdsmessighetsvurdering. I forarbeidene kan det presiseres at domstolene kan overprøve vurderingen. En sannsynlig konsekvens av dette er at rettsutviklingen i større grad enn i dag vil styres av domstolene.

En lovfesting av domstolenes rett til å prøve fullt ut om vilkårene for å tilbakekalle statsborgerskap er til stede, herunder om tilbakekall er uforholdsmessig, kan gjøres uten å foreta endringer i de materielle reglene for tilbakekall av statsborgerskap. Regjeringen ønsker ikke å innføre noen absolutt frist for tilbakekall av statsborgerskap.

Hvilke land har hjemmel for tilbakekall av statsborgerskap oppnådd ved uriktige opplysninger

I representantforslaget står det for eksempel at Finland ikke har hjemmel for tilbakekall av statsborgerskap ved uriktige opplysninger, men det er feil. Det finnes en slik adgang i Finland, men der har de en absolutt frist for tilbakekall på fem år. Også i Danmark har de mulighet til å tilbakekalle statsborgerskap på grunnlag av uriktige opplysninger. Der er det ingen foreldelsesfrist.

Databasen European Union Democracy Observatory on Citizenship (EUDO Citizenship) viser at det er mange land som har mulighet til å tilbakekalle ved uriktige opplysninger, blant andre Frankrike, Tyskland (foreldelsesfrist på fem år), Irland, Italia og England.

I en del land, for eksempel Spania, USA og Nederland er det slik at vedtak som bygger på bevisst uriktige opplysninger regnes som nulliteter, dvs. at myndighetene ikke trenger å tilbakekalle, men vedtakene anses å aldri har funnet sted.

Kilden for de ovennevnte opplysninger er EUDO Citizenship <http://eudo-citizenship.eu/databases>, og mitt departement har ikke foretatt inngående undersøkelser av reglene i ulike land.

Situasjonen der for eksempel foreldre gir uriktige opplysninger om sine barn ved innvilgelse av statsborgerskap

Det har vært slik at også barna har mistet statsborgerskapet i de tilfellene hvor foreldre gir uriktige opplysninger om sine barn. I forarbeidene til statsborgerloven fremgår det følgende på side 180 i Ot.prp. nr. 41 (2004-2005): «Barnets statsborgerskap vil som hovedregel også bli tilbakekalt, når dette er regnet som biperson eller på annen måte er innvilget som følge av at mor eller far ble innvilget norsk statsborgerskap.»

Det har nylig kommet et vedtak fra UNE (17. februar 2017) som kan innebære forandringer. Dersom man er mindreårig ved søknad om statsborgerskap (altså ikke på tidspunktet for ankomst til Norge) kan det nå se ut som UNE ikke vil tilbakekalle statsborgerskap fordi søkeren da ikke selv har gitt de gale opplysningene. UNE viser til en avgjørelse fra Høyesterett (HR-2016-2017-A) som handler om noe annet enn statsborgerskap (tilbakekall av oppholdstillatelse etter utlendingsloven).

UNEs vedtak er imidlertid sparsomt begrunnet, og mitt departement vil måtte vurdere nærmere eventuelle konsekvenser av endret praksis.

