



STORTINGET

Innst. 62 L

(2019–2020)

Innstilling til Stortinget
fra kommunal- og forvaltningskomiteen

Prop. 141 L (2018–2019)

Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om Endringer i statsborgerloven mv. (tilbakekall av statsborgerskap på grunn av uriktige opplysninger mv.)

Til Stortinget

1. Sammendrag

1.1 Innledning

1.1.1 Proposisjonens hovedinnhold

Kunnskapsdepartementet foreslår i proposisjonen endringer i lov 10. juni 2005 om norsk statsborgerskap nr. 51 (statsborgerloven) på bakgrunn av Stortingets vedtak 648–652 av 9. mai 2017, jf. Dokument 8:33 S (2016–2017) og Innst. 269 S (2016–2017) hvor Stortinget blant annet ber regjeringen fremme forslag om å endre statsborgerloven slik at tilbakekall av statsborgerskap etter statsborgerloven § 26 annet ledd skal skje ved dom.

Departementet fremmer etter en helhetsvurdering ikke forslag om å endre statsborgerloven slik at tilbakekall etter statsborgerloven § 26 annet ledd skal skje ved dom (domstolsbehandling i første instans). Departementet foreslår i stedet å videreføre og styrke dagens ordning med forvaltningsbehandling av saker om tilbakekall av statsborgerskap etter § 26 annet ledd.

Departementet foreslår at rettssikkerheten ved dagens ordning styrkes ved å innføre fri rettshjelp i form av fritt rettsråd uten behovsprøving ved forvaltningsbehandling og obligatorisk nemndmøte med personlig fremmøte i Utlendingsnemnda (UNE).

Departementet foreslår å myke opp dagens praksis for innvilgelse av fri sakførsel etter lov 13. juni 1980 nr. 35 om fri rettshjelp (rettshjelploven) § 16 tredje ledd, gjennom å endre rundskriv SRF-1/2017 om fri rettshjelp. Departementet fremmer derfor, etter en helhetsvurdering, ikke forslag om fri rettshjelp i form av fri sakførsel uten behovsprøving i forbindelse med etterfølgende domstolskontroll av UNEs vedtak om tilbakekall av statsborgerskap.

Departementet foreslår endringer i statsborgerloven § 26 som presiserer at barns statsborgerskap som hovedregel ikke skal kunne tilbakekalles på grunn av feil begått av foreldre eller besteforeldre.

Departementet foreslår også å lovfeste at norsk statsborgerskap ikke skal 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.

1.1.2 Bakgrunnen for lovforslaget

Den 9. mai 2017 behandlet Stortinget Representantforslag 33 S (2016–2017) 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, jf. (Innst. 269 S (2016–2017)).

Stortinget vedtok følgende anmodningsvedtak til regjeringen:

Vedtak 648

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

Vedtak 649

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

Vedtak 651

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.

I anmodningsvedtak nr. 650 og nr. 652 vedtok Stortinget å be regjeringen sørge for berostillelse av saker om tilbakekall etter statsborgerloven § 26 annet ledd i påvente av nytt regelverk. Dette er ivare tatt ved at regjeringen har instruert Utlendingsdirektoratet (UDI) og UNE om berostilling av saker om tilbakekall etter statsborgerloven § 26 annet ledd.

Kunnskapsdepartementet sendte høringsnotat med forslag til endringer i statsborgerloven på høring 5. november 2018.

1.1.3 Gjeldende rett**1.1.3.1 ERVERV OG TAP AV STATSBOGERSKAP**

Statsborgerloven regulerer erverv og tap av norsk statsborgerskap, jf. statsborgerloven § 1 første ledd. Bestemmelsene om tap og tilbakekall finner man i kapittel 5 (§§ 23–27). Det følger av § 26 annet ledd at statsborgerskap kan tilbakekalles på grunn av uriktige opplysninger mv.

Det fremgår av Ot.prp. nr. 41 (2004–2005) Om lov om norsk statsborgerskap (statsborgerloven) at barns statsborgerskap som hovedregel også vil bli tilbakekalt når det er ervervet ved søknad som biperson eller på annen måte innvilget som følge av at mor eller far ble innvilget norsk statsborgerskap.

Det er opp til forvaltningens skjønn å vurdere om adgangen til å tilbakekalle etter § 26 annet ledd skal benyttes, etter en helhetsvurdering av en rekke forhold.

Etter gjeldende rett er det ikke lovfestet at det skal foretas en forholdsmessighetsvurdering ved tilbakekall av statsborgerskap etter § 26 annet ledd. UDI har etablert en praksis der det vurderes om vedtak om tilbakekall av statsborgerskap er forholdsmessig. UNE endret praksis i 2017 ved å gå bort fra en forholdsmessighetsvurdering. I stedet foretar UNE et ordinært «kan»-skjønn, hvor det sentrale i vurderingen er hvor vesentlige de uriktige opplysningene har vært for innvilgelsen av statsborgerskap, hva som er konsekvensen av ikke å tilbakekalle statsborgerskapet og allmennpreventive hensyn.

Når statsborgerskap tilbakekalles på grunn av ugyldighet, inntreir imidlertid virkningen fra opprinnelig ervervstidspunkt for norsk statsborgerskap. Vedkommende anses da for aldri å ha vært norsk.

Tilbakekall av statsborgerskap etter § 26 annet ledd kan gjøres selv om personen blir statsløs.

Når en person blir norsk statsborger, opphører alle eksisterende tillatelser etter utlendingsloven. Konsekvensen av å tilbakekalle et statsborgerskap blir dermed at personen er å anse som en utlending uten oppholdstillatelse, men medfører ikke nødvendigvis at vedkommende må forlate Norge.

En norsk borger kan ikke utvises etter utlendingsloven, jf. utlendingsloven § 69 første ledd. Dette vernet faller bort ved tilbakekall av statsborgerskapet.

Det vises til Ot.prp. nr. 41 (2004–2005) Om lov om norsk statsborgerskap (statsborgerloven) for nærmere beskrivelse av bakgrunnen for bestemmelsen om tilbakekall på grunn av ugyldighet i statsborgerloven § 26 annet ledd.

1.1.3.1.1 Barns automatiske tap av statsborgerskap

Ved tilbakekall av statsborgerskap etter statsborgerloven § 26 annet ledd, inntreir virkningen fra det opprinnelige tidspunkt for erverv av norsk statsborgerskap og vedkommende anses for aldri å ha vært norsk. Departementet uttaler i Ot.prp. nr. 41 (2004–2005), s. 180, at dette blant annet innebærer at barn som er født norske, ikke lenger kan anses som norske dersom foreldrene får tilbakekalt statsborgerskapet etter § 26 annet ledd.

Etablert praksis etter gjeldende rett er at barnets statsborgerskap i slike tilfeller automatisk går tapt etter § 6 første ledd. Det har heller aldri vært norsk statsborger. Av Ot.prp. nr. 41 (2004–2005), punkt 7.6, fremgår det at det etter departementets syn er rimelig at virkningen av manglende ervervsgrunnlag blir det samme i alle tilfeller hvor norsk statsborgerskap erverves automatisk i kraft av loven. Bestemmelsen får ikke anvendelse dersom barnet blir statsløst. Bestemmelsen får heller ikke anvendelse dersom avgjørelsen eller erkjennelsen av at vilkår for erverv av norsk statsborgerskap ikke var oppfylt, finner sted etter at vedkommende er fylt 18 år, jf. § 6 første ledd annet punktum.

1.1.3.2 SAKSBEHANDLINGSPROSEDYRE VED TILBAKEKALL AV STATSBOGERSKAP

Statsborgerloven § 27 annet ledd fastsetter at vedtak om tilbakekall av statsborgerskap treffes av Utlendingsdirektoratet (UDI) og kan påklages til Utlendingsnemnda (UNE).

UDI og UNE tilbakekaller statsborgerskap gjennom enkeltvedtak.

Klagebehandlingen på utlendingsområdet er grundigere enn det som ellers gjelder i forvaltningssaker. UNE er et domstollignende organ og 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 nemndmøter, som kan gi bedre grunnlag for å vurdere bevisene i saken. Formålet med å opprette UNE var nettopp å styrke rettssikkerheten på dette forvaltningsområdet.

Det gis i utgangspunktet ikke fritt rettsråd ved forvaltningsbehandlingen eller fri sakførsel ved en etterfølgende domstolsbehandling i saker om tilbakekall av norsk statsborgerskap.

Det redegjøres nærmere for unntak i proposisjonen.

Politiet er utlendingsforvaltningens førstelinje i Norge og er en viktig del av sakskjeden i tillegg til UDI og UNE. Alle søknader om opphold eller statsborgerskap hvor personen befinner seg i riket, blir levert hos politiet. I saker om tilbakekall av statsborgerskap, sender UDI sakene til politiet for gjennomføring av intervju. En av politiets mest sentrale oppgaver er å undersøke personenes identitet, både ved søknadsinnlevering og ved behandling av søknaden. Politiet vil også vurdere om saken skal føres som straffesak eller tilbakekallssak. I mange tilfeller vil straffesaken være foreldet og saken i sin helhet vil bli ført som tilbakekallssak. En stor andel av tilbakekallssakene består av saker med identitetstvil.

1.1.3.3 DOMSTOLENS OVERPRØVING OG FORVALTNINGENS FRIE SKJØNN

Det bygger på lang tradisjon i Norge at domstolene kontrollerer forvaltningens vedtak. Det vises i proposisjonen til Høyesteretts vurderinger i tre ulike saker, Rt. 2012 s. 1985, Rt. 2001 s. 995 og Rt. 1995 s. 72.

Når vilkårene for tilbakekall av statsborgerskap etter statsborgerloven § 26 annet ledd er oppfylt, fremgår det at statsborgerskapet kan tilbakekalles. Hvorvidt tilbakekall faktisk foretas i et slikt tilfelle, er overlatt til forvaltningens frie skjønn, jf. Ot.prp. nr. 41 (2004–2005) side 233. Domstolene har begrenset adgang til å prøve forvaltningens frie skjønn. Domstolen vil imidlertid alltid kunne prøve forvaltningens skjønnsutøvelse etter de ulovfestede reglene om myndighetsmisbruk, yttergrensene av rettsanvendelsen ved å se om forvaltningen har hatt hjemmel i lovens ordlyd for å fatte vedtaket og om vedtaket er åpenbart urimelig.

Domstolene kan alltid prøve om retten til vern om privatliv og familieliv etter Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8 er krenket.

1.1.4 Menneskerettslige forpliktelser

I proposisjonens kapittel 4 redegjøres det for menneskerettslige forpliktelser.

Både Grunnloven og internasjonale konvensjoner setter grenser for utformingen av en hjemmel for tap el-

ler tilbakekall av statsborgerskap og for praktiseringen av en slik hjemmel, blant annet: Den europeiske konvensjon om statsborgerskap av 1997 artikkel 7 nr. 1, FNs konvensjon om begrensning av statsløshet av 1961 artikkel 8 nr. 2 bokstav b, Grunnloven § 102, jf. EMK artikkel 8 og SP artikkel 17 (vern om privat- og familieliv) og Grunnloven § 104 annet ledd, jf. FNs barnekonvensjon artikkel 3 nr. 1 (hensynet til barnets beste).

1.1.5 Rettstilstanden i andre land

I proposisjonens kapittel 5 redegjøres det for rettstilstanden i andre land.

1.2 Tilbakekall av statsborgerskap – valg av saksbehandlingsprosedyre

I høringsnotatet omtalte departementet to alternative behandlingsmåter for tilbakekall av statsborgerskap. Det ene alternativet var at saker om tilbakekall av statsborgerskap etter § 26 annet ledd skal behandles av domstolen i første instans. Det ble også beskrevet et alternativ hvor det fortsatt er forvaltningen som fatter vedtak, men hvor rettssikkerheten styrkes. Det ble bedt om høringsinstansenes syn på begge alternativene.

En oppsummering gis i kapittel 6.3 i proposisjonen.

Departementet viser i proposisjonen til at forslaget om domstolsbehandling i første instans er blitt møtt med sterk prinsipiell motstand fra de sentrale aktørene i justissektoren. Det vises til at en behandling av tilbakekallssakene i domstolen i første instans vil rokke ved maktfordelingsprinsippet som sikrer at statsmaktene er delt mellom lovgivende, utøvende og dømmende myndighet. Å pålegge domstolene forvaltningsoppgaver vil bryte med dette prinsippet og bidra til å svekke tilliten til domstolene. Domstolsbehandling i første instans vil videre føre til at saksbehandlingstiden for denne typen saker øker. Merutgiftene ved domstolsbehandling i første instans sammenlignet med dagens ordning er også betydelige. Etter departementets oppfatning vil domstolsbehandling i første instans ikke oppfylle formålet om å bedre rettssikkerheten i disse sakene på en hensiktsmessig måte. Departementet konstaterer at det foreligger tungtveiende argumenter som taler mot alternativet om domstolsbehandling i første instans, både av prinsipiell, praktisk og økonomisk karakter. Departementet påpeker at kontrollen som domstolene utøver over forvaltningsvedtak etter maktfordelingsprinsippet, er ment som en rettssikkerhetsgaranti for borgerne. Ved å overføre en del av forvaltningsoppgavene til domstolene fjernes denne kontrollmyndigheten, og rettssikkerhetsgarantiene vil således svekkes. Departementet vurderer også at legitimiteten til domstolene vil svekkes, dersom domstolene skal utføre saksbehandling i første instans istedenfor kontroll av forvaltningens vedtak. Etter maktfordelingsprinsippet er det domstolenes oppgave å føre legalitetskontroll, og ikke drive forvalt-

ning. Departementet viser her til Høyesteretts uttalelse i Rt. 2001 s. 995.

Departementet vurderer at det er betenkelig å overføre én forvaltningsoppgave fra forvaltningen til domstolene. Departementet mener det ikke foreligger gode grunner til at tilbakekall av statsborgerskap ikke kan behandles av forvaltningen i første instans. Departementet viser til at andre inngripende vedtak fattes av forvaltningen i første instans, herunder avslag på søknad om beskyttelse, avslag på søknad om familiegjenforening og tilbakekall av permanent oppholdstillatelse.

Slik flere høringsinstanser påpeker, ligger det rettsikkerhetsgarantier i den spesialkompetanse UDI og UNE har på saksområdet.

Departementet viser videre til at ved å beholde tilbakekallssakene i forvaltningen, så vil hver enkelt sak kunne være gjenstand for kontroll i flere instanser enn dersom oppgaven legges til domstolene i første instans.

Enkelte av høringsinstansene har påpekt prinsipielle argumenter til støtte for alternativet om domstolsbehandling i første instans. Domstolsbehandling av tilbakekallssaker vil, slik flere høringsinstanser påpeker, gi mulighet for direkte og muntlig bevisførsel for retten, der parten vil være representert av en advokat som vil kunne imøtekomme statens argumenter direkte. Hensynet til kontradiksjon vil på denne måten bli godt ivaretatt. Etter departementets syn er hensynet til kontradiksjon ivaretatt gjennom dagens forvaltningssystem, og dette kan således ikke få avgjørende vekt ved valg av avgjørelsesform.

Flere høringsinstanser påpeker utfordringer av praktisk karakter som vil oppstå dersom domstolene skal avgjøre saker om tilbakekall av statsborgerskap i første instans. Som påpekt i høringsnotatet, ville spørsmålet om eventuell utvisning i etterkant av tilbakekall av statsborgerskap fortsatt bli avgjort av utlendingsforvaltningen i etterkant av en dom om tilbakekall av statsborgerskap. Det kan settes spørsmålstegn ved om domstolene i en slik situasjon vil være i stand til å foreta en reell vurdering av hvilke konsekvenser et eventuelt tilbakekall av statsborgerskapet ville få for den saken gjelder. Departementet mener dette taler mot å innføre et system hvor domstolene avgjør saker om tilbakekall av statsborgerskap i første instans.

Flere høringsinstanser peker på at saksbehandlingstiden ville bli svært lang dersom tilbakekallssakene overføres til domstolen i første instans. Departementet bemerker at i tillegg kommer at spørsmålet om utvisning eller ny oppholdstillatelse ville måtte avgjøres av forvaltningen i første instans etter dom om tilbakekall av statsborgerskap. Dermed vil det kunne gå flere år før personen får avklart sin oppholdsstatus i Norge.

Departementet peker på at forvaltningen raskere enn domstolene vil kunne omstille seg til å behandle et

stort antall tilbakekallssaker i løpet av kort tid, når restansene skal nedbygges.

Som flere av høringsinstansene har påpekt ville domstolsbehandling i første instans også kunne medføre uønsket eksponering for den saken gjelder.

Departementet viser til at det i tillegg foreligger sterke økonomiske hensyn som tilsier at forvaltningen fortsatt bør fatte vedtak i saker om tilbakekall av statsborgerskap.

Basert på drøftelsene vurderer departementet at det foreligger tungtveiende grunner til at tilbakekall av statsborgerskap fortsatt bør skje ved vedtak i forvaltningen. Departementet fremmer på den bakgrunn ikke forslag i proposisjonen om domstolsbehandling i første instans av saker om tilbakekall av statsborgerskap etter statsborgerloven § 26 annet ledd.

1.3 Saksbehandlingen i saker om tilbakekall av statsborgerskap

1.3.1 Obligatorisk nemndmøte med personlig fremmøte i UNE og fri rettshjelp

Det fremgår av proposisjonen at departementet opprettholder forslaget i høringsnotatet om at det skal innføres obligatorisk nemndmøte med personlig fremmøte i UNE i saker om tilbakekall av statsborgerskap etter statsborgerloven § 26. Det er lagt vekt på at tilbakekall av statsborgerskap er særlig inngripende vedtak med store konsekvenser for den det gjelder.

Departementet er enig i UNEs bemerkning om at det må presiseres i loven at klageren alltid skal ha rett til å møte personlig i nemndmøtene om tilbakekall i UNE, og har tatt dette inn i forslaget til ny § 27 tredje ledd. Dersom klageren ikke ønsker å møte, kan saken avgjøres i nemndmøte uten at klageren møter personlig.

I høringsnotatet ble det foreslått å gi fritt rettsråd uten behovsprøving ved klagebehandlingen hos UNE og fri sakførsel uten behovsprøving ved etterfølgende domstolskontroll.

Departementet fastholder forslaget om at det skal gis fritt rettsråd uten behovsprøving ved forvaltningsbehandling. Departementet vurderer at retten til fritt rettsråd bør være tilsvarende som i saker om tilbakekall etter utlendingsloven. Se proposisjonen for nærmere omtale.

Politiets utlendingsenhet og Oslo tingrett bemerker at innføring av fri sakførsel uten behovsprøving for domstolene etter endelig vedtak i UNE, vil føre til at et stort antall saker vil bli fremmet for domstolen for etterfølgende domstolskontroll, noe som også er lagt til grunn i de oppdaterte kostnadsberegningene. Dette vil bli svært kostnadskrevende.

Departementet vurderer at nytteeffekten av å innføre fri sakførsel uten behovsprøving ikke kan forsvare en slik stor utgiftspost, når rettssikkerheten foreslås styrket på andre måter.

Departementet bemerker at personer som har fått tilbakekalt sitt statsborgerskap unntaksvis vil kunne få innvilget behovsprøvd fri sakførsel etter gjeldende bestemmelse i lov 13. juni 1980 nr. 35 om fri rettshjelp (rettshjelploven) § 16 tredje ledd. Det er derfor ikke behov for å foreslå en særskilt regel om behovsprøvd fri sakførsel i denne lovproposisjonen. Rundskriv SRF-1/2017 regulerer i hvilke saker det kan innvilges behovsprøvd fri sakførsel etter § 16 tredje ledd. I rundskrivet fremgår at det skal utvises meget restriktiv praksis i utlendingssaker. Saker om tilbakekall av statsborgerskap står ikke nevnt i rundskrivet, og faller ikke inn under begrepet utlendingssaker, all den tid personene er norske borgere. Det har imidlertid blitt ført samme praksis i tilbakekallssakene som i utlendingssakene. Departementet foreslår at saker om tilbakekall av statsborgerskap uttrykkelig nevnes i rundskrivet, og at det fremgår at det skal føres en restriktiv praksis ved vurderingen av om behovsprøvd fri sakførsel skal innvilges etter § 16 tredje ledd. Dette innebærer dermed en viss oppmykning av praksis sammenlignet med dagens praksis.

Endringen vil trolig medføre at noen flere vil få fri sakførsel etter unntaksbestemmelsen enn hva som er praksis i dag.

Det vises til lovutkastet § 27 syvende ledd.

1.3.2 Tidspunkt for rettsvirkning av tilbakekall og identitetsendring

Tidspunktet for rettsvirkning av tilbakekall

Departementet går i proposisjonen, på bakgrunn av innspillene som er kommet inn i høringen, bort fra forslaget i høringsnotatet om at en person som får tilbakekalt sitt norske statsborgerskap skal få beholde statsborgerskapet inntil det foreligger dom i tingretten.

Et tungtveiende argument for at forvaltningen fortsatt skal treffe vedtak om tilbakekall er at tilbakekallssaken da kan ses i sammenheng med et eventuelt vedtak om utvisning eller ny oppholdstillatelse. En forutsetning for å gi ny oppholdstillatelse eller treffe vedtak om utvisning, er at personen er å anse som «utlending», altså at vedkommende ikke er norsk statsborger. Departementet vurderer også at det er uheldig at en person kan benytte norsk pass i tiden saken behandles i retten. Departementet foreslår derfor at vedkommende skal tape sine statsborgerrettigheter fra tidspunktet for UNEs vedtak om tilbakekall, dersom UNE ikke innvilger utsatt iverksetting. Departementet vil vurdere om det i forskrifts form skal åpnes for at det gis en utreisefrist som ivaretar personens behov for å bli i landet i tilstrekkelig lang tid til å områ seg, i tråd med internasjonale forpliktelser på feltet.

Registrering av identitet

Departementet foreslår i proposisjonen at utlendingsmyndighetene skal ha adgang til å registrere kor-

rekt identitet på personen ved endelig avslag fra UNE, selv om saken ikke er avgjort ved dom. Departementet vurderer at sterke samfunnsmessige hensyn tilsier at en person ikke bør kunne benytte feil identitet mens saken verserer for domstolene.

Departementet vurderer at korrekt identitet også skal registreres dersom det er på det rene at personen saken gjelder har oppgitt uriktig identitet og korrekt identitet kan fastsettes, men forvaltningen kommer til at det er uforholdsmessig å tilbakekalle statsborgerskapet. Det samme vil gjelde dersom det fastsettes at barn står registrert med feil identitet, selv om barnets statsborgerskap ikke tilbakekalles.

Departementet mener, i likhet med Oslo politidistrikt, at det er behov for gode varslingsrutiner til berørte etater dersom det avdekkes uriktig identitet, herunder varslingsrutiner til blant annet passutstedende myndighet, Nav, folkeregisteret og skattemyndighetene. Departementet bemerker at slike varslingsrutiner kan fastsettes i forskrifter og rundskriv.

1.4 Materielle endringer i adgangen til å tilbakekalle statsborgerskap

1.4.1 Forslag til endringer i adgangen til å tilbakekalle barns statsborgerskap

Det vises i proposisjonen til at det ikke har kommet inn nye momenter av vesentlig betydning i høringsrunnen og at departementet opprettholder forslaget i høringsnotatet om at barns statsborgerskap som hovedregel ikke skal kunne tilbakekalles på grunn av feil begått av foreldre eller besteforeldre. Dette skal også gjelde personer som har blitt myndige, men som var under 18 år da de søkte om eller ervervet norsk statsborgerskap.

Departementet går bort fra forslaget i høringsnotatet om at skjæringstidspunktet for adgangen til tilbakekall skal være tre års botid. Det bør i stedet gjelde et begrenset unntak fra hovedregelen, som åpner for tilbakekall der den det gjelder etter en konkret vurdering ikke anses å ha sterk tilknytning til riket.

Hvorvidt en person anses å ha sterk tilknytning til riket eller ikke, avgjøres etter en konkret helhetsvurdering hvor flere momenter er relevante, som botid, språk, skolegang, alder, arbeid, deltakelse i fritidsaktiviteter, langvarig opphold utenfor riket, tilknytning til opprinnelseslandet m.m.

Søsken bør som utgangspunkt behandles likt.

Ved vurderingen av tilknytning kan det ses hen til etablert forvaltningspraksis i saker etter utlendingsforskriften § 8-5, jf. utlendingsloven § 38 (om vurderingen av sterke menneskelige hensyn og vekten av barns tilknytning til riket). I praksis er utgangspunktet i dag at hvis et barn har tilknytning i form av mer enn fire og et halvt års botid og ett års skolegang (og det kun foreligger mindre tungtveiende innvandringsregulerende hensyn), så gis det oppholdstillatelse.

Departementet opprettholder forslaget om at barns statsborgerskap ikke skal kunne tilbakekalles dersom barnet etter tilbakekallet blir statsløst, men foreslår at det skal være adgang til å tilbakekalle norsk statsborgerskap dersom barnet enkelt kan bli statsborger av et annet land.

Departementet opprettholder forslaget om å lovfeste at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn. Det vises til lovforslaget § 26 fjerde ledd.

Barnets rett til å bli hørt ivaretas av Barnekonvensjonen artikkel 12.

UNE bemerker at barn i en søskenflokk hvor noen har statsborgerskap og noen har permanent oppholdstillatelse vil kunne bli vurdert forskjellig ved tilbakekall. Departementet påpeker at norsk statsborgerskap gir et sterkere vern enn en permanent oppholdstillatelse. Departementet vurderer at ulikt vern mot tilbakekall av henholdsvis statsborgerskap og oppholdstillatelser etter utlendingsloven, ikke kan få avgjørende betydning for forslagene til endring i statsborgerregelverket.

Departementets forslag til bestemmelse fremgår av lovutkastet til § 26 tredje ledd.

Barns automatiske tap av statsborgerskap

Departementet vurderer at barn av foreldre som får statsborgerskapet tilbakekalt etter statsborgerloven § 26 på grunn av ugyldighet, ikke lenger skal være omfattet av § 6 første ledd. Disse kan i stedet vurderes å få statsborgerskapet tilbakekalt etter § 26 nytt tredje ledd.

Departementets forslag til bestemmelse fremgår av lovutkastet til § 6 tredje ledd.

1.4.2 Lovfesting av en forholdsmessighetsvurdering

Departementet foreslår i proposisjonen å lovfeste en forholdsmessighetsvurdering i saker om tilbakekall av statsborgerskap. Departementet vurderer at temaet for forholdsmessighetsvurderingen skal være om konsekvensene av tilbakekall er forholdsmessige sett hen til statsborgerens tilknytning til Norge på den ene siden og forholdets alvor på den andre siden. Det må være et rimelig forhold mellom inngrepet og den byrde som personen eller vedkommendes nærmeste familie påføres ved å tape statsborgerskapet. I denne vurderingen vil det være relevant å se hen til konsekvensene av tilbakekall, herunder om vedkommende etter tilbakekall av statsborgerskapet kan få ny oppholdstillatelse i Norge.

På bakgrunn av innspill som er kommet inn i høringen, ser departementet behov for å utdype og presisere momentene som inngår i forholdsmessighetsvurderingen. Ved vurderingen skal det blant annet legges vekt på følgende:

- hvor vesentlige de uriktige opplysningene har vært for innvilgelsen av søknaden om statsborgerskap

- botid, men slik at lang botid ikke alene er tilstrekkelig til å forhindre tilbakekall
- hvor lang tid som har gått siden statsborgerskapet ble innvilget
- graden av integrering
- om vedkommende aktivt har benyttet ulike identiteter
- om vedkommende har begått alvorlig kriminalitet
- langvarig statsløshet som følge av at det norske statsborgerskapet tilbakekalles.

Departementet presiserer at listen med momenter ovenfor ikke er uttømmende. Det må foretas en avveining av alle relevante hensyn med utgangspunkt i forholdets alvor og personens tilknytning til riket. Forholdsmessighetsvurderingen må skje innenfor rammene av Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8, og barnets beste vil være et grunnleggende hensyn. Vurderingen er et rettsanvendelsesskjønn som kan overprøves av domstolene.

Vesentligheten av de uriktige opplysningene vil påvirke vurderingen av om et tilbakekall er forholdsmessig.

På bakgrunn av innspill fra Politiets utlendingsenhet presiserer departementet at aktiv bruk av mer enn én identitet er et moment som taler for tilbakekall av norsk statsborgerskap. Det samme vil gjelde saker der vedkommende har begått alvorlig kriminalitet i Norge.

Betydningen av botid i Norge og tiden som har gått siden innvilgelsen av statsborgerskapet, må vurderes konkret i den enkelte sak. I vurderingen vil også andre forhold ha betydning, som for eksempel graden av integrering og forholdets alvor.

Norsk organisasjon for asylsøkere og Rettspolitisk forening etterlyser regler som etterstreber at ingen må bli statsløs ved tilbakekall av statsborgerskap. Departementet viser til at det ikke strider mot Norges folkerettslige forpliktelser å tilbakekalle et statsborgerskap som er ervervet på uriktig grunnlag, selv om personen dermed blir statsløs.

Departementet har merket seg UDIs ønske om å ha momenter som spesielt retter seg mot barn i forholdsmessighetsvurderingen. Departementet er av den oppfatning at dette dekkes av henvisningen om at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn i loven, samt Barnekonvensjonen.

Amnesty, Antirasistisk senter, Den norske Helsingforskomité, Innvandrernes Landsorganisasjon, Jussbuss, MiRA, Norsk organisasjon for asylsøkere og Rettspolitisk forening etterlyser en foreldelsesfrist for adgang til å tilbakekalle statsborgerskap. Departementet vurderer at en foreldelsesfrist for tilbakekall av statsborgerskap vil kunne ha uheldige konsekvenser.

Departementets forslag til bestemmelse fremgår av lovutkastet til § 26 fjerde ledd.

1.4.3 Departementets forslag om et tydeligere skille mellom ulike grunnlag for tilbakekall

Departementet foreslår i proposisjonen et tydeligere skille mellom adgangen til å tilbakekalle på grunn av uriktige opplysninger og adgangen til å tilbakekalle på grunn av feil ved saksbehandlingen eller feil rettsanvendelse.

Tilbakekallsadgangen etter § 26 annet ledd av vedtak som bygger på uriktige opplysninger, som ellers ville fulgt av de alminnelige regler om omgjøring på grunn av ugyldighet, er begrenset ved at det stilles krav om at de uriktige eller ufullstendige opplysningene er gitt eller tilbakeholdt av søkeren mot bedre vitende. Adgangen til tilbakekall etter utlendingsloven § 63 er videre. Departementet er av den oppfatning at bestemmelsen bør endres slik at skillet kommer tydeligere frem.

1.5 Økonomiske og administrative konsekvenser

Det vises i proposisjonen til at departementet etter at forslaget var på høring, i samarbeid med Justis- og beredskapsdepartementet, har innhentet oppdaterte kostnadsberegninger fra Domstolsadministrasjonen, Politidirektoratet, Utlendingsdirektoratet og Utlendingsnemnda.

Domstolsbehandling i første instans er beregnet til totalt å føre til merutgift over statsbudsjettet på om lag 442 mill. kroner de fire første årene. Selv om utgifter til å bygge ned restanser etter dagens ordning er trukket fra, er utgiftene store som følge av at det er lagt til grunn at restansene, anslått til 915 saker ved inngangen til 2020, skal behandles i løpet av tre år. Etter at restansene er behandlet anslås merutgiftene, sammenlignet med dagens ordning, å være om lag 34 mill. kroner årlig. Forslaget om fortsatt forvaltningsbehandling, styrket med fritt rettsråd, nemndmøte i UNE med personlig fremmøte og mulighet for behovsprøvd fri sakførsel etter unntaksbestemmelsen i rettshjelploven § 16 tredje ledd ved eventuell etterfølgende domstolsbehandling, vil ha en merutgift på 98 mill. kroner de første fire årene. Etter at restansene er behandlet anslås ordningen å ha en merutgift på 8 mill. kroner per år, sammenlignet med dagens ordning. Departementet bemerker at alternativet med forvaltningsbehandling inkludert fri sakførsel uten behovsprøving for etterfølgende domstolsprøving, vil ha en total merutgift på om lag 340 mill. kroner de fire første årene.

Departementet er av den oppfatning at de store kostnadene ved forslaget om domstolsbehandling ikke kan forsvares, når rettssikkerheten etter det betydelig rimeligere forslaget om forvaltningsbehandling styrkes med fritt rettsråd uten behovsprøving, nemndmøte i UNE med personlig fremmøte og mulighet for behovsprøvd fri sakførsel etter unntaksbestemmelsen i rettshjelploven § 16 tredje ledd ved eventuell etterfølgende domstolsbehandling. Det økonomiske aspektet utgjør

et av flere argumenter som taler mot domstolsbehandling og har hatt stor betydning i departementets vurdering av hvilket alternativ som bør velges.

De store kostnadene ved forslaget om fri sakførsel uten behovsprøving ved etterfølgende domstolsbehandling av forvaltningens vedtak kan etter departementets syn heller ikke forsvares. Departementet vurderer i stedet at det skal bli noe lettere å få innvilget behovsprøvd fri sakførsel etter rettshjelploven § 16 tredje ledd i noen saker.

Departementet bemerker at ingen av endringene kan gjennomføres innenfor gjeldende budsjetttrammer. Lovendring kan derfor først tre i kraft etter at Stortinget har bevilget midler til formålet.

1.6 Ikrafttredelse

Det vises i proposisjonen til at lovendringene først kan tre i kraft når det er budsjettmessig dekning for de økte utgiftene.

Det er lagt til grunn for lovforslaget at det ikke skal tre i kraft før lovvedtak 17 (2018–2019), Innst. 74 L (2018–2019), jf. Prop. 111 L (2017–2018) Endringer i statsborgerloven (avvikling av prinsippet om ett statsborgerskap) trer i kraft 1. januar 2020 og nåværende § 26 første ledd i statsborgerloven oppheves.

2. Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Masud Gharahkhani, Stein Erik Lauvås, Eirik Sivertsen og Siri Gåsemyr Staalesen, fra Høyre, Norunn Tveiten Benestad, Mari Holm Lønseth, Olemic Thommessen og Ove Trellevik, fra Fremskrittspartiet, Jon Engen-Helgheim og Kari Kjønås Kjos, fra Senterpartiet, Kari Anne Bøkestad Andreassen og Heidi Greni, fra Sosialistisk Venstreparti, lederen Karin Andersen, og fra Kristelig Folkeparti, Torhild Bransdal, viser til proposisjonen, høringsinnspillene og regjeringens vurderinger.

Valg av saksbehandlingsprosedyre

Komiteens medlemmer fra Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti støtter at dagens ordning med forvaltningsbehandling styrkes i saker om tilbakekall av statsborgerskap etter § 26 annet ledd. Det vises til at en behandling av tilbakekallssakene i domstolene i første instans vil rokke ved maktfordelingsprinsippet som sikrer at statsmaktene er delt mellom lovgivende, utøvende og dømmende myndighet. Å pålegge domstolene forvaltningsoppgaver vil bryte med dette prinsippet og bidra til å svekke tilliten til domstolene.

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet deler vurderingene knyttet til domstolsbehandling, og mener det er viktig at man i saker om statsborgerskap skal ha ankemulighet på lik linje som i andre saker. Disse medlemmer mener det er viktig å få innført fri rettshjelp for å styrke rettssikkerheten ved behandling i forvaltningen og i domstolsapparatet. Fri rettshjelp i alle ledd skal måtte føre til styrket rettssikkerhet for de involverte.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti, viser til at statsborgerskap er et rettslig bånd mellom en person og en stat. Det er en av de viktigste rettighetene man kan ha som borger i det norske samfunnet. Det å miste en så viktig rettighet som statsborgerskap bør skje gjennom en prosess som ivaretar strenge krav til uavhengighet og kontradiksjon.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti viser til vedtak i Stortinget i Innst. 269 S (2016–2017) der Stortinget ber regjeringen fremme forslag om å endre statsborgerloven slik at tilbakekallelser av statsborgerskap etter statsborgerloven § 26 annet ledd skal skje ved dom. Dette vedtaket er ikke fulgt opp av regjeringen. Disse medlemmer viser også til øvrige forslag og merknader fra respektive partier i Innst. 269 S (2016–2017).

Disse medlemmer viser til at en domstolsbehandling sikrer en topartsprosess, og at i en sak om tilbakekall av statsborgerskap vil bevissituasjonen ofte være usikker. En domstol vil være bedre egnet til å kunne vurdere bevis etter en muntlig prosess hvor både myndigheter og den enkeltpersonen det er snakk om, kan presentere sin sak.

Disse medlemmer viser til at høringsinstansene var delt i spørsmålet om valg av saksbehandlingsform, med de samme innvendingene som kom i forbindelse med behandlingen i 2017 av Representantforslag 33 S (2016–2017), samt Innst. 269 S (2016–2017) og stortingsflertallsvedtak. Disse medlemmer viser til flertallspartienes merknad i den nevnte innstillingen:

«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 dom-

stolene 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.»

Disse medlemmer viser videre til Advokatforeningens høringsuttalelse hvor de uttaler følgende om spørsmålet om maktfordelingsprinsippet:

«Advokatforeningen er ikke enig i at domstolsbehandling av tilbakekallssaker vil virke vilkårlig eller være med på å redusere muligheten for parlamentarisk og konstitusjonell kontroll. Samspillet mellom lovgivende, dømmende og utøvende makt vil ikke endres. Domstolens prøvingsadgang på likeartede områder i utlendingsloven (forholdsmessighetsvurderingen i utvisningssaker) kan neppe sies å skille seg ut fra den prøving som domstolen skal foreta etter alternativ 1 hvor staten ved UDI vil være en part. Advokatforeningen ser derfor ikke alvorlige konstitusjonelle problemstillinger som argument for å velge alternativ 2.»

Begrunnelsen til Advokatforeningen for å gå inn for at sakene skal behandles i domstolene i første instans er at de mener at en domstolsbehandling antas å føre til økt mulighet for likhet, forutsigbarhet og tillit til avgjørelsens innhold.

Disse medlemmer viser videre til at i Danmark går tilbakekall av statsborgerskap for tingretten i første instans.

På denne bakgrunn fremmer disse medlemmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget med forslag til endring i statsborgerloven slik at tilbakekall av statsborgerskap etter § 26 skal skje ved domstolsbehandling i førsteinstans.»

Komiteens medlemmer fra Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti mener det er tungtveiende argumenter av prinsipiell, praktisk og økonomisk karakter som taler imot at tilbakekall av statsborgerskap på grunn av uriktige opplysninger skal skje ved dom. Alle offentlige instanser innen justissektoren som blir berørt, ga i høringen uttrykk for sterk og prinsipiell motstand mot at domstolene skal være førsteinstans i saker om tilbakekall, herunder Høyesterett, Agder og Borgarting lagmannsretter, Oslo tingrett, Domstolsadministrasjonen og Den norske dommerforening.

Disse medlemmer viser til at Regjeringsadvokaten vurderer at dagens ordning med forvaltningsbehandling i første instans fungerer godt med tanke på kontradiksjon. UNE er et uavhengig domstollignende organ. Disse medlemmer viser til proposisjonen der regjeringen foreslår at dagens ordning i tillegg skal styrkes med obligatorisk nemndmøte med personlig fremmøte i UNE i alle tilbakekallssaker. Her vil parten forklare seg direkte for nemnda. Saken skal avgjøres av en nemndleder med dommerkompetanse og to nemndmedlemmer. Nemndmedlemmer blir oppnevnt av Kongen i statsråd etter forslag fra det departementet som har hovedansvaret for utlendingsforvaltningen, Utenriksdepartementet, Norges Juristforbund og humanitære organisasjoner. I nemndmøtet stiller også en saksbehandler som har dyptgående kunnskap om den enkelte sak samt hele saksporteføljen. Saksbehandleren tar ikke del i avgjørelsen.

Disse medlemmer mener at en nemnd i UNE i samme grad som domstolen vil være kompetent til å vurdere bevis. Dommere i domstolen vil ikke i samme grad som forvaltningen ha kunnskap om sakstypen, landkunnskap og identitetsvurderinger. Forvaltningen har meget lang erfaring med tilbakekallssaker.

Saksbehandlingen

Komiteen støtter at rettssikkerheten ved dagens ordning styrkes ved å innføre fri rettshjelp i form av fritt rettsråd uten behovsprøving ved forvaltningsbehandlingen og obligatorisk nemndmøte med personlig fremmøte i Utlendingsnemnda (UNE).

Komiteens medlemmer fra Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti støtter regjeringen i å endre rundskriv SRF-1/2017 slik at saker om tilbakekall av statsborgerskap kan innvilges fri rettshjelp iht. rettshjelploven § 16 tredje ledd, ved domstolskontroll av Utlendingsnemndas vedtak om tilbakekall av statsborgerskap.

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet mener det skal innvilges fri rettshjelp også ved domstolsbehandling av tilbakekall av statsborgerskap.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti viser til at regjeringen foreslår at det gis fritt rettsråd uten behovsprøving med tre ganger offentlig salærsats for behandlingen i UDI (fra forhåndsvarsel gis) og deretter én gang salærsats i tillegg for klage og fem ganger offentlig salærsats i tillegg for personlig frammøte i UNE. I høringsbrevet står det at dersom domstolsalternativet hadde vært valgt, ville sakene om tilbakekall tatt to dager i domstolen. Dette medlem understreker at disse sakene er komplekse, og det er viktig at når det nå velges et førsteinstansalternativ som er mindre rettssikkert enn domstolene, må den frie retts-

hjelpen i hvert fall i større grad dekke det antall timer som må brukes på disse sakene. Advokatforeningen mener at stykkprissatsen må være 15 timer fra UDI gir varsel og fram til eventuelt saken sendes til UNE, og en stykkprissats på 20 timer for behandlingen i UNE.

Dette medlem støtter dette og fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen gjøre endringer i stykkprisforskriften slik at det innvilges fritt rettsråd uten behovsprøving med en stykkprissats på 15 timer fra UDI gir forhåndsvarsel og fram til saken eventuelt klages til UNE, og 20 timer for behandlingen i UNE.»

Komiteens medlemmer fra Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti mener at domstolsbehandling i første instans ikke ville ha bedret rettssikkerheten i disse sakene. På denne bakgrunnen er det heller foreslått å styrke rettssikkerheten ved dagens ordning blant annet ved å innføre fritt rettsråd uten behovsprøving ved forvaltningsbehandlingen og obligatorisk nemndmøte med personlig fremmøte i UNE.

Disse medlemmer viser til at regjeringen har nedsatt et utvalg som skal gjennomgå rettshjelpsordningen. Utvalget er blant annet bedt om å se på stykkprisordningen, herunder vurdere nivået på stykkprisene slik at disse reflekterer advokatens gjennomsnittlige tidsbruk. Utvalget skal levere sin utredning i mai 2020. Siden man avventer utvalgets rapport, ser disse medlemmer det som hensiktsmessig å foreslå en stykkpris i disse sakene som ligger på samme nivå som tilbakekallssaker etter utlendingsloven, og imøteser regjeringens helhetlige gjennomgang av stykkprisene når utvalget har levert sin rapport.

Disse medlemmer viser også til at det er mulig, etter dagens regelverk, å søke om utvidet bevilling/honorering etter medgått tid der særlige forhold tilsier tidsbruk ut over stykkprisen.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti viser til at regjeringen går bort fra at det skal gis fri rettshjelp (sakførsel) for eventuelt anke til domstolene, men åpner opp for en unntaksbestemmelse hvor det skal utvises «restriktiv praksis». Dette medlem er bekymret for at dette i realiteten betyr at det er veldig få, om noen, av disse sakene som vil komme for domstolene. Det viser også at det er usikkerhet ved de økonomiske og administrative konsekvenser som beskrevet i kapittel 9 i Prop. 141 L (2018–2019), samt at det nederst på side 25 i proposisjonen står at

«Endringen vil trolig medføre at noen flere vil få fri sakførsel etter unntaksbestemmelsen enn hva som er praksis i dag.»

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

«Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget med forslag om hvordan retten til fri sakførsel i tilbakekallssaker kan utformes med sikte på at det som hovedregel skal gis fri sakførsel i tilbakekallssakene.»

Komiteens medlemmer fra Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti viser til at regjeringen har foreslått at det skal foretas en «restriktiv praksis», mens man i dag fører en «meget restriktiv praksis», jf. beskrivelse av regjeringens forslag i sammendraget av proposisjonen under punkt 1.3.1 i innstillingen.

Disse medlemmer mener at nytteeffekten av fri sakførsel i alle saker ikke kan forsvare de store kostnadene – når rettsikkerheten foreslås styrket med nemndbehandling med personlig fremmøte, fritt rettsråd uten behovsprøving og fri sakførsel for domstolen etter unntaksbestemmelsen i rettshjelploven § 16 tredje ledd.

Disse medlemmer viser til at intensjonen for fri rettshjelp er å nå de mest sårbare. Det må imidlertid så langt som mulig unngås at ordningen virker prosessdrivende. Disse medlemmer viser til at terskelen for innvilgelse av fri sakførsel må ses opp mot kapasiteten i domstolene. Regjeringen har satt ned et utvalg som skal gjennomgå rettshjelpsordningen. Utvalget skal levere sin utredning i mai 2020. Disse medlemmer mener det er naturlig å avvente utvalgets rapport før det vurderes eventuelle endringer. Disse medlemmer ber derfor om en ny vurdering etter ett år og mener dette gir mulighet til å se hvordan det nye regelverket slår ut i praksis.

Materielle endringer i adgangen til å tilbakekalle statsborgerskap

Komiteen støtter endringene i statsborgerloven § 26 som presiserer at barns statsborgerskap som hovedregel ikke skal kunne tilbakekalles på grunn av feil begått av foreldre eller besteforeldre.

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet vil understreke viktigheten av å ivareta barns beste, og at barns statsborgerskap som hovedregel ikke skal kunne tilbakekalles på grunn av feil begått av foreldre eller besteforeldre. Dette må også gjelde i tilfeller hvor foreldre eller besteforeldre har gjort feil som påvirker barn som siden er blitt voksne.

Komiteens medlemmer fra Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti støtter regjeringens forslag der barns statsborgerskap som hovedregel ikke skal kunne tilbakekalles på grunn av feil begått av foreldre eller besteforeldre, men der

man går bort fra forslaget i høringsnotatet om at skjæringstidspunktet for adgangen til tilbakekall skal være tre års botid.

Disse medlemmer støtter at det i stedet bør gjelde et unntak fra hovedregelen, som åpner for tilbakekall der den det gjelder etter en konkret helhetsvurdering ikke anses å ha sterk tilknytning til riket.

Flere momenter vil være relevante i vurderingen, som botid, språk, skolegang, alder, arbeid, deltakelse i fritidsaktiviteter, langvarig opphold utenfor riket, tilknytning til opprinnelseslandet m.m. I sakene om tilbakekall av statsborgerskap skal barnets tilknytning vurderes konkret, og det skal ses hen til praksis i saker om lengeværende barn.

Barnets beste skal være et grunnleggende hensyn. Det betyr at utlendingsforvaltningen etter en konkret helhetsvurdering vil kunne komme til at også barn med kortere botid enn fire og et halvt års botid og ett års skolegang vil kunne anses å ha sterk tilknytning til Norge. Det vises til forarbeidene der det fremkommer at søsken som utgangspunkt bør behandles likt.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti viser til at regjeringen foreslår at det åpnes opp for unntak fra hovedregelen der barn har begrenset tilknytning til Norge. I høringsrunden ble det foreslått at det skulle være et vilkår for denne unntaksbestemmelsen at barnet har mindre enn tre års botid i Norge. Det nye forslaget går ut på at barnet etter en konkret vurdering ikke anses å ha sterk tilknytning til riket. Til denne tilknytningsvurderingen skal det legges vekt på flere hensyn, tilsvarende de hensyn som skal tillegges vekt i saker etter utlendingsforskriften § 8-5, jf. utlendingsloven § 38 om vurderingen av sterke menneskelige hensyn og vekten av barns tilknytning til riket. Praksis etter denne vurderingen i dag når det gjelder botid er at barn har tilknytning i form av mer enn fire og et halvt års botid og ett års skolegang, i tillegg til en del andre momenter. Dette medlem mener dette er en for streng botidsvurdering, og mener utgangspunktet i tilknytningsvurderingen, sammen med de andre momentene som regjeringen foreslår, bør være tre års botid. Dette medlem viser til at regjeringen presiserer at søsken som utgangspunkt bør behandles likt. Dette medlem understreker betydningen av dette, slik at en ikke risikerer at søsken behandles ulikt på dette punkt.

Dette medlem fremmer derfor følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen i saker om tilbakekall av statsborgerskap sikre at det i tilknytningsvurderingen for barn skal tas utgangspunkt i at tre års botid er tilstrekkelig.»

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen i saker om tilbakekall av statsborgerskap presisere i lovtekst at søsken skal som utgangspunkt behandles likt.»

Komiteen støtter lovfesting av forholdsmessighetsvurdering i saker om tilbakekall av statsborgerskap.

Komiteen registrerer fra forarbeidene at det etter etablert praksis skal svært mye til for at tilbakekall av norsk statsborgerskap anses å være uforholdsmessig i saker der statsborgerskapet er bygget på uriktige opplysninger.

Komiteen viser til at forholdsmessigvurderingen skal skje innenfor rammene av Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8, samt barnets beste.

Komiteens medlemmer fra Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti viser til at temaet for forholdsmessighetsvurderingen skal være om konsekvensene av tilbakekall er forholdsmessige sett hen til statsborgerens tilknytning til Norge på den ene siden og forholdets alvor på den andre siden. Det må være et rimelig forhold mellom inngrepet og den byrde som personen eller vedkommende nærmeste familie påføres ved å tape statsborgerskapet.

Vesentligheten av de uriktige opplysningene vil påvirke vurderingen av om et tilbakekall er forholdsmessig. Dersom det er gitt grovt uriktige opplysninger, for eksempel om nasjonalitet, skal det mer til for å vurdere om et tilbakekall er uforholdsmessig, enn om det er gitt mindre alvorlige uriktige opplysninger.

Disse medlemmer viser til at departementet i proposisjonen understreker at dersom de uriktige eller ufullstendige opplysningene ikke var av avgjørende betydning for vurderingen av om vilkårene for førstegangs oppholdstillatelse var oppfylt, så skal opplysningene ikke anses å ha hatt vesentlig betydning for vedtaket. I slike tilfeller skal tilbakekallsadgangen ikke benyttes.

Disse medlemmer viser til at det i proposisjonen fremkommer at det i utgangspunktet skal svært mye til før et vedtak om tilbakekall av statsborgerskap kan anses uforholdsmessig i saker hvor en person bevisst og aktivt benytter seg av mer enn én identitet. Det samme vil gjelde saker der vedkommende har begått alvorlig kriminalitet i Norge.

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti viser til Stortingets vedtak 542 ved behandling av Dokument 8:42 S (2017–2018) hvor Stortinget ba regjeringen utrede og fremme eventuelle forslag om endring av utlendingsloven som gjør det mulig for utlendingsforvaltningen å supplere bruk av utvisning og innreiseforbud med et bredere sett av reaksjonsformer når særlige forhold tilsier det, som hensynet til barns beste. Disse medlemmer mener alternative reaksjonsformer burde

vurderes for å kunne foreta avgjørelser i saker som omhandler brudd på utlendingsloven hvor barn er involvert.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti understreker at regjeringen i proposisjonen skriver at tema for forholdsmessighetsvurderingen skal være om konsekvensene av tilbakekall er forholdsmessige, sett hen til statsborgerens tilknytning til Norge på den ene siden og forholdets alvor på den andre siden.

Dette medlem viser til at den nye forholdsmessighetsvurderingen foreslått i proposisjonen er en oppmykning sett i forhold til etablert praksis om at det skal svært mye til for at tilbakekall av norsk statsborgerskap anses å være uforholdsmessig i saker der statsborgerskapet er bygget på uriktige opplysninger og viser til departementets vurderinger i proposisjonen punkt 8.2.3. Regjeringen skriver her at:

«Ved vurderingen skal det blant annet legges vekt på følgende:

hvor vesentlige de uriktige opplysningene har vært for innvilgelsen av søknaden om statsborgerskap

- botid, men slik at lang botid ikke alene er tilstrekkelig til å forhindre tilbakekall
- hvor lang tid som har gått siden statsborgerskapet ble innvilget
- graden av integrering
- om vedkommende aktivt har benyttet ulike identiteter
- om vedkommende har begått alvorlig kriminalitet
- langvarig statsløshet som følge av at det norske statsborgerskapet tilbakekalles

Departementet presiserer at listen med momenter ovenfor ikke er uttømmende. Det må foretas en avveining av alle relevante hensyn med utgangspunkt i forholdets alvor og personens tilknytning til riket. Forholdsmessighetsvurderingen må skje innenfor rammene av Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8, og barnets beste vil være et grunnleggende hensyn. Vurderingen er et rettsanvendelsesskjønn som kan overprøves av domstolene.

Vesentligheten av de uriktige opplysningene vil påvirke vurderingen av om et tilbakekall er forholdsmessig. Dersom det er gitt grovt uriktige opplysninger, for eksempel om nasjonalitet, skal det mer til for å vurdere at et tilbakekall er uforholdsmessig, enn om det er gitt mindre alvorlige uriktige opplysninger. Departementet understreker at dersom de uriktige eller ufullstendige opplysningene ikke var av avgjørende betydning for vurderingen av om vilkårene for første gangs oppholdstillatelse var oppfylt, så skal opplysningene ikke anses å ha hatt vesentlig betydning for vedtaket. I slike tilfeller skal tilbakekallsadgangen ikke benyttes, jf. merknaden til ny § 26 annet ledd.»

Dette medlem understreker at regjeringen sier i forslaget at «betydningen av botid i Norge og tiden som har gått siden innvilgelsen av statsborgerskapet, må vurderes konkret i hver enkelt sak». Dette betyr at også opp-

holdstid opparbeidet på uriktig grunnlag vil tillegges vekt.

Komiteens medlemmer fra Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti oppfatter at oppholdstid i disse sakene som hovedregel vil være opparbeidet på uriktig grunnlag. Disse medlemmer mener således at oppholdstid, herunder oppholdstid som er opparbeidet på uriktig grunnlag, skal tillegges vekt, men ikke slik at lang oppholdstid alene er tilstrekkelig til å forhindre tilbakekall.

Foreldelsesfrist

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti viser til Representantforslag 43 S (2017–2018) og Innst. 160 S (2018–2019) hvor stortingsrepresentantene Karin Andersen, Une Bastholm og Bjørnar Moxnes fremmet forslag om å innføre en foreldelsesfrist for tilbakekall av statsborgerskap. Dette medlem viser til følgende merknad fra behandlingen:

«Dette medlem viser til at det er en rekke vilkår til innvilgelse av statsborgerskap, blant annet prøve i norsk og samfunnsfag og at man har tilstrekkelig inntekt. Når statsborgerskap innvilges, har utlendingsmyndighetene allerede tatt stilling til saken gjennom flere ulike søknadsprosedyrer. Dette sikrer myndighetene tilstrekkelig med tid og mulighet til å undersøke opplysninger før de blir så gamle at det blir vanskelig å bevise eller motbevise dem. Dette medlem vil videre peke på at samfunnet i stor grad i dag er bygget opp slik at brudd på regler som ligger langt tilbake i tid, ikke får konsekvenser og blir foreldet. Dersom noen har begått brudd på straffeloven, er det også frister for foreldelse av straffesvar for den enkelte. Disse fristene er mellom 2 og 25 år, alt etter alvorlighetsgraden av lovbruddet. For eksempel vil bedrageri (straffeloven § 371) foreldes etter 5 år, grovt bedrageri etter 10 år fra handlingen ble begått, og der strafferammen er 21 år, har straffeloven en foreldelsesfrist på 25 år. Kun de aller alvorligste forbrytelsene vil ikke bli foreldet. Dette gjøres både fordi det blir vanskeligere å bevise handlinger når de er langt tilbake i tid, og fordi det på et tidspunkt er lite rimelig å holde noen ansvarlig for handlinger som er begått for lenge siden, og det er en fare for en gal avgjørelse. Dette medlem vil også peke på at det er mange land som opererer med foreldelsesfrist for tilbakekall av statsborgerskap. I Tyskland kan for eksempel ikke statsborgerskap tilbakekalles dersom det ikke gjøres innen fem år etter at statsborgerskapet er innvilget. Det har også vært svært liten praksis i andre land uten foreldelsesfrist å benytte seg av adgangen til tilbakekall, i motsetning til i Norge. Å innføre en endelig foreldelsesfrist vil derfor være i tråd med andre lands praksis. Dette medlem mener det bør være et endelig sluttpunkt for når et statsborgerskap kan tas tilbake, og at alle parter tjener på at denne grensen klarføres av Stortinget som lovgivende myndighet.»

Dette medlem viser til at også Finland har fem års frist for tilbakekall etter at statsborgerskapet er ervervet.

På denne bakgrunn fremmes følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen innføre en foreldelsesfrist som etter 10 år avskjærer anledningen til å tilbakekalle et statsborgerskap etter statsborgerloven § 26.»

Komiteens medlemmer fra Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti oppfatter at en foreldelsesfrist som avskjærer muligheten for tilbakekall etter 10 år, vil kunne ha uheldige konsekvenser. I enkelte tilfeller kan det sett hen til forholdets alvor være forholdsmessig og ønskelig å tilbakekalle, selv om det har gått lang tid siden vedkommende ble norsk. Hensyn som taler imot en foreldelsesfrist, knytter seg særlig til tilfeller der søkeren har gitt uriktige opplysninger om sin identitet til norske myndigheter. Dette kan være tilfeller der en person aktivt benytter ulike identiteter. Vedkommende har nødvendigvis heller ikke sin primære tilknytning til Norge, og kan være bosatt i utlandet. Videre kan det være tilfeller der vedkommende har begått alvorlig kriminalitet i Norge. I slike tilfeller er det viktig å ha en adgang til å kunne tilbakekalle norsk statsborgerskap.

Tidsfrist for behandling av tilbakekallssaker

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti understreker at utlendingsmyndighetene ikke har noen tidsfrister for behandlingen av tilbakekallssaker. Personer som får forhåndsvarsel om tilbakekall, kan måtte gå flere år uten å få avklart saken. Disse medlemmer mener det må settes frister for hvor lenge slike saker kan være under saksbehandling før det fattes en avgjørelse om enten tilbakekall eller å bringe en sak inn for domstolene. Disse medlemmer viser til behandlingen av Representantforslag 43 S (2017–2018) og Innst. 160 S (2018–2019), og fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen utrede innføringen av en frist for hvor lang tid det kan gå fra det er sendt forhåndsvarsel om tilbakekall av statsborgerskap, til en sak må være avklart hos utlendingsmyndighetene i første instans.»

Komiteens medlemmer fra Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti erkjenner at saker om tilbakekall av statsborgerskap er svært ressurskrevende å behandle for utlendingsmyndighetene, som også har en plikt til å påse at saken er så godt opplyst som mulig før det treffes vedtak i saken, jf. forvaltningsloven § 17. En frist for saksbehandlingen vil kunne være til hinder for utredningen i saken. For å kunne utrede saken kreves ofte kontakt med andre lands myndigheter for å få tilgang til folkeregistre mv. Tidsbruken for en slik kontakt ligger utenfor forvaltningens kontroll. Tungtveiende hensyn, som kontrollhensyn og hensynet til rettssikkerheten for den enkelte,

tilsier at det ikke bør innføres en saksbehandlingsfrist i sakene.

Disse medlemmer viser til at forvaltningen uansett har en plikt til å behandle alle saker uten ugrunnet opphold, jf. forvaltningsloven § 11 a.

Ubetinget rett til å føre egne vitner

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti viser til at siden det nå er flertall for at det fortsatt skal være forvaltningen som fatter vedtak i førsteinstans i tilbakekallssakene, er det viktig at prosessen i UNE blir så rettssikker som mulig. Dette medlem mener derfor det er viktig, som blant annet NOAS understreker i sitt hørings svar, at dette blant annet må innebære at partene må bli gjort kjent med alle anførsler og argumenter før saken skal opp for UNE slik at de har mulighet til å eventuelt imøtegå dem i forkant (full kontradiksjon) og ha mulighet til å føre egne vitner. På denne måten vil saken være godt opplyst for alle parter før nemndsmøtet finner sted.

Dette medlem fremmer derfor følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen foreta endringer i regelverket som sikrer at partene må bli gjort kjent med alle anførsler og argumenter før saken skal opp for UNE slik at de har mulighet til å eventuelt imøtegå dem i forkant (full kontradiksjon) og har en ubetinget mulighet til å føre egne vitner.»

Komiteens medlemmer fra Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti er ikke kjent med at UNE har en praksis hvor de ikke forelegger bevis for parten før nemndsmøtet finner sted. Underrettelsesplikten følger av forvaltningsloven kapittel IV, og en legger til grunn at UNE følger disse reglene. UNE uttaler selv i hørings svar til NOU 2017:8 Særdomstoler på nye områder:

«UNE praktiserer kontradiksjon i tråd med reglene i forvaltningsloven. Beslutningstakerne treffer ikke avgjørelser ut fra et faktum som klageren ikke er kjent med. Kommer det nye faktiske forhold i saken, for eksempel uttalelser fra utenforstående som har betydning for utfallet, vil klageren bli gjort kjent med det og få anledning til å uttale seg. Dette er et grunnleggende prinsipp for all offentlig saksbehandling.»

Disse medlemmer oppfatter at det vil være opp til UNE å vurdere hvilke vitner som skal bli ført under nemndsmøtet, og at nemndleder kan gi tillatelse til vitneførsel for å få saken så godt opplyst som mulig, jf. utlendingsforskriften § 16-13 andre ledd.

Beholde statsborgerskapet under domstolsbehandling

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti viser til at regjeringen går bort fra forslaget i

høringsnotatet om at en person som får tilbakekalt sitt norske statsborgerskap, beholder sitt statsborgerskap inntil saken er avgjort av tingretten, dersom saken bringes inn for domstolene innen fire måneder. Dette medlem viser til at konsekvensen av et tilbakekall vil være at personen er å anse som utlending og ikke har oppholdstillatelse i Norge. Dersom personen som har fått tilbakekalt sitt norske statsborgerskap, ikke får utsettelse eller får beholde dette til en eventuell dom i tingretten, vil det svekke rettssikkerheten at personen risikerer tvangsutsending fra Norge før saken behandles i domstolen og således mister muligheten til å avgi partsforklaring ved fysisk oppmøte og å være til stede i egen sak.

Dette medlem mener derfor at forslaget som regjeringen opprinnelig kom med i høringsbrevet, om at personen får beholde sitt statsborgerskap så lenge vedkommende bringer saken inn for domstolene innen en angitt frist, er en viktig rettssikkerhetsventil.

Dette medlem fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen endre regelverket slik at en person i en tilbakekallssak får beholde sitt statsborgerskap så lenge vedkommende bringer saken inn for domstolene etter en angitt frist.»

Komiteens medlemmer fra Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti mener at et tungtveiende argument for at forvaltningen fortsatt skal treffe vedtak om tilbakekall, er at tilbakekallssaken da kan ses i sammenheng med et eventuelt vedtak om utvisning eller ny oppholdstillatelse. En forutsetning for å gi ny oppholdstillatelse eller treffe vedtak om utvisning er at personen er å anse som «utlending», altså at vedkommende ikke er norsk statsborger.

Disse medlemmer mener det er uheldig at en person kan benytte norsk pass i tiden saken behandles i retten, når to instanser allerede har kommet til at vedkommende statsborgerskap skal tilbakekalles.

Disse medlemmer støtter derfor at vedkommende skal tape sine statsborgerrettigheter fra tidspunktet for UNEs vedtak om tilbakekall, dersom UNE ikke innvilger utsatt iverksetting. Av forarbeidene fremgår det at departementet vil vurdere om det i forskrifts form skal åpnes for at det gis en utreisefrist som ivaretar personens behov for å bli i landet i tilstrekkelig lang tid til å omrøpe seg, i tråd med internasjonale forpliktelser på feltet.

Statsløshet

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti viser til at NOAS og Rettspolitisk forening etterlyser regler som tilstreber at ingen må bli

statsløse ved tilbakekall av statsborgerskap. Dette medlem er enig i dette. FNs høykommissær for flyktninger (UNHCR) utga i 2015 en rapport (<https://www.refworld.org/docid/5653140d4.html>) om situasjonen for statsløse i Norge. Rapporten konkluderer med at norsk lovgivning og praksis på flere områder er i strid med FNs konvensjoner om statsløshet, som Norge har sluttet seg til (Konvensjonen om statsløses stilling og Konvensjonen om begrensning av statsløshet). Siden Norge ikke har prosedyrer for å avgjøre hvem som skal ha status som statsløs i Norge eller en egen oppholdsstatus for statsløse, kan ikke statsløse få legalisert sin status i Norge – med mindre de får opphold etter søknad om asyl. UNHCR og NOAS anbefaler at Norge innfører en statsløshetsdefinisjon i lovverk og en statsløshetsprosedyre.

På denne bakgrunn fremmer dette medlem følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget med forslag om en definisjon av statsløshet i lovverket og forslag til en egen prosedyre for fastsettelse av statsløshet med statsløshet som oppholdsgrunnlag.»

Komiteens medlemmer fra Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti registrerer at Norge i Universal Periodic Review (UPR) 2019 ble anbefalt å ta inn en definisjon av statsløshet i nasjonal rett og å etablere en prosedyre for å avgjøre om personer er å anse som statsløse etter FNs konvensjon av 1954 om statsløses stilling. Regjeringen har delvis akseptert anbefalingen, jf. «Norges tillegg til rapporten til FNs menneskerettighetsråds arbeidsgruppe for de periodiske landhøringene (UPR)» av 26. august 2019:

«Vi vil vurdere å ta inn en definisjon av statsløshet i norsk lov. Norge vil imidlertid ikke vurdere å innføre en prosedyre for fastsettelse av statsløshet. Som hovedregel er statsløshet ikke i seg selv grunn nok til å oppnå oppholdstillatelse i Norge, og vi tolker ikke dette som en forpliktelse i henhold til overenskomsten av 1954. Opphold kan imidlertid innvilges på visse betingelser dersom det foreligger praktiske hindringer for retur på grunn av forhold som den berørte personen ikke er herre over.»

(https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/ud/vedlegg/mr/190826_norges_tillegg_upr.pdf)

Retting av lovforslaget

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet, Senterpartiet og Kristelig Folkeparti, viser til lovforslagets § 27 første ledd og ser at oppbyggingen av lovbestemmelsen i forslaget er ulogisk. Flertallet mener derfor at § 27 første ledd bør endres slik at tredje og fjerde punktum bytter plass sammenlignet med forslaget i proposisjonen. Dette er tatt inn i komiteens tilråding A.

Ikrafttredelse av lovendringen

Komiteen mener at alle saker som er stilt i bero i påvente av nytt regelverk, skal behandles etter det nye regelverket. Det betyr at klagesaker som er berostilt i UNE skal sendes tilbake til UDI, slik at alle får reell ankesmulighet. Videre forventer komiteen at behandling av saker om tilbakekall av statsborgerskap blir fortløpende behandlet i forvaltningen uten ugrunnet opphold, jf. forvaltningsloven § 11.

3. Forslag fra mindretall

Forslag fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti:

Forslag 1

Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget med forslag til endring i statsborgerloven slik at tilbakekall av statsborgerskap etter § 26 skal skje ved domstolsbehandling i førsteinstans.

Forslag fra Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti:

Forslag 2

Stortinget ber regjeringen i saker om tilbakekall av statsborgerskap presisere i lovtekst at søsken skal som utgangspunkt behandles likt.

Forslag 3

Stortinget ber regjeringen utrede innføringen av en frist for hvor lang tid det kan gå fra det er sendt forhåndsvarsel om tilbakekall av statsborgerskap, til en sak må være avklart hos utlendingsmyndighetene i første instans.

Forslag fra Sosialistisk Venstreparti:

Forslag 4

Stortinget ber regjeringen gjøre endringer i stykkprisforskriften slik at det innvilges fritt rettsråd uten behovsprøving med en stykkprissats på 15 timer fra UDI gir forhåndsvarsel og fram til saken eventuelt klages til UNE, og 20 timer for behandlingen i UNE.

Forslag 5

Stortinget ber regjeringen i saker om tilbakekall av statsborgerskap sikre at det i tilknytningsvurderingen for barn skal tas utgangspunkt i at tre års botid er tilstrekkelig.

Forslag 6

Stortinget ber regjeringen innføre en foreldelsesfrist som etter 10 år avskjærer anledningen til å tilbakekalle et statsborgerskap etter statsborgerloven § 26.

Forslag 7

Stortinget ber regjeringen foreta endringer i regelverket som sikrer at partene må bli gjort kjent med alle anførsler og argumenter før saken skal opp for UNE slik at de har mulighet til å eventuelt imøtegå dem i forkant (full kontradiksjon) og har en ubetinget mulighet til å føre egne vitner.

Forslag 8

Stortinget ber regjeringen endre regelverket slik at en person i en tilbakekallssak får beholde sitt statsborgerskap så lenge vedkommende bringer saken inn for domstolene etter en angitt frist.

Forslag 9

Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget med forslag om en definisjon av statsløshet i lovverket og forslag til en egen prosedyre for fastsettelse av statsløshet med statsløshet som oppholdsgrunnlag.

4. Komiteens tilråding

Komiteens tilråding A fremmes av Høyre, Fremskrittspartiet, Senterpartiet og Kristelig Folkeparti. Tilråding B fremmes av Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti.

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til proposisjonen og rå Stortinget til å gjøre følgende

v e d t a k :**A.****v e d t a k t i l l o v**

om endringer i statsborgerloven mv. (tilbakekall av statsborgerskap på grunn av uriktige opplysninger mv.)

I

I lov 10. juni 2005 nr. 51 om norsk statsborgerskap gjøres følgende endringer:

§ 6 nytt tredje ledd skal lyde:

For barn av forelder som taper statsborgerskap etter § 26 første og annet ledd, gjelder § 26 tredje ledd.

§ 26 skal lyde:

§ 26 Tilbakekall

Et vedtak om statsborgerskap kan tilbakekalles ved omgjøring etter forvaltningsloven § 35 eller alminnelige forvaltningsrettslige regler dersom grunnlaget for omgjøring er feil ved saksbehandlingen eller rettsanvendelsen.

Et vedtak om statsborgerskap kan tilbakekalles dersom søkeren mot bedre vitende har gitt uriktige opplysninger eller fortiet forhold av vesentlig betydning for vedtaket.

Statsborgerskap som er ervervet av en person som var under 18 år på tidspunktet for erverv eller søknad, og som er bygget på uriktige eller ufullstendige opplysninger gitt av foreldre eller besteforeldre mot bedre vitende, kan som hovedregel ikke tilbakekalles. Statsborgerskapet kan likevel tilbakekalles dersom den saken gjelder, etter en konkret vurdering ikke har sterk tilknytning til riket. Barn under 18 år kan ikke tape norsk statsborgerskap etter denne paragrafen dersom barnet dermed blir statsløst og ikke på en enkel måte kan bli statsborger av et annet land.

Statsborgerskap kan ikke tilbakekalles etter paragrafen her dersom det i betraktning av forholdets alvor og statsborgerens tilknytning til riket vil være et uforholdsmessig inngrep overfor vedkommende selv eller de nærmeste familiemedlemmene. I saker som berører barn, skal barnets beste være et grunnleggende hensyn.

§ 27 skal lyde:

§ 27 Saksgang mv.

En søknad om norsk statsborgerskap inngis til politiet eller norsk utenriksstasjon som forbereder saken. Utlendingsdirektoratet avgjør søknaden. *Vedtak om å avslå søknad etter § 7 annet ledd treffes av departementet.* Melding om norsk statsborgerskap inngis til politiet som forbereder saken. Melding om gjenerverv av norsk statsborgerskap etter § 22 a kan også inngis til norsk utenriksstasjon. Utlendingsdirektoratet treffer vedtak om meldingen skal godtas eller ikke.

Vedtak om tilbakekall av statsborgerskap treffes av Utlendingsdirektoratet.

Vedtak som nevnt i første og annet ledd kan påklages til Utlendingsnemnda. Vedtak etter § 7 annet ledd kan ikke påklages. Hvis det reises søksmål om gyldigheten av departementets vedtak etter § 7 annet ledd, bærer staten alle kostnader med saken. Kongen i statsråd er klageinstans i saker hvor departementet har anvendt sin instruksjonsmyndighet etter § 28 annet ledd. Utlendingsloven §§ 77 og 78 og § 79 første ledd gjelder tilsvarende ved behandling av saker etter loven her. *Ved behandling av et påklaget vedtak om tilbakekall av statsborgerskap etter § 26, skal det delta en nemndleder og to nemndmedlemmer, jf. utlendingsloven § 78 første ledd. Den saken gjelder skal gis adgang til å møte personlig og uttale seg i nemndmøtet.*

Departementet kan beslutte at vedtak truffet av Utlendingsdirektoratet til gunst for den saken gjelder, skal prøves av Utlendingsnemnda. Beslutningen skal treffes senest fire måneder etter at vedtaket ble truffet, være skriftlig og grunngis. Forvaltningsloven kapittel IV til VI om saksforberedelse, vedtak og klage gjelder ikke for slik beslutning.

Kommer Utlendingsnemnda i en sak etter fjerde ledd til at Utlendingsdirektoratets vedtak er ugyldig, skal den oppheve vedtaket og sende saken tilbake til direktoratet for hel eller delvis ny behandling. Gyldige ved-

tak kan ikke oppheves eller endres, men nemnda kan avgi en uttalelse om sakens prinsipielle sider. Utlendingsnemndas vedtak kan ikke påklages.

Når Utlendingsnemnda har truffet vedtak etter loven her til gunst for den saken gjelder, kan departementet ved søksmål få prøvet gyldigheten av vedtaket. Søksmål må være reist innen fire måneder etter at vedtaket ble truffet. Søksmål reises mot den vedtaket er truffet til gunst for. Megling i forliksrådet foretas ikke.

I sak som nevnt i fjerde ledd har den saken gjelder rett til fritt rettsråd uten behovsprøving. I sak som nevnt i sjette ledd har vedkommende rett til fri sakførsel uten behovsprøving. Ved vedtak etter § 7 annet ledd har den saken gjelder rett til fritt rettsråd uten behovsprøving, fri sakførsel uten behovsprøving og fritak for rettsgebyr. *Ved forhåndsvarsel fra Utlendingsdirektoratet om tilbakekall av statsborgerskap etter § 26 har den saken gjelder, rett til fritt rettsråd uten behovsprøving.*

Kongen kan gi *forskrift* om hvilke saker som skal behandles i stornemnd, og om myndighet til å avgjøre hvorvidt en sak som er brakt inn for behandling i stornemnda, skal antas til behandling. Kongen kan i *forskrift gi regler om saksforberedelse, Utlendingsnemndas*

kompetanse i saker etter fjerde ledd, og om nemndas nærmere behandling av saker etter loven her.

II

I lov 13. juni 1980 nr. 35 om fri rettshjelp skal § 11 første ledd nr 1. lyde:

for utlending som har rett til fri rettshjelp etter utlendingsloven § 92 første ledd, annet ledd og tredje ledd første punktum, eller for den som har rett til fri rettshjelp etter statsborgerloven § 27 sjuende ledd første, tredje *eller fjerde* punktum.

III

Loven gjelder fra den tiden Kongen bestemmer.

B.

Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget med forslag om hvordan retten til fri sakførsel i tilbakekallssaker kan utformes med sikte på at det som hovedregel skal gis fri sakførsel i tilbakekallssakene.

Oslo, i kommunal- og forvaltningskomiteen, den 26. november 2019

Karin Andersen

leder

Ove Trellevik

ordfører