



DET KONGELIGE
ARBEIDS- OG INKLUDERINGSDEPARTEMENT

Statsråden

Kommunal- og forvaltningskomiteen i Stortinget

Dykkar ref
2022/398

Vår ref
22/414-

Dato
4. februar 2022

**Representantforslag 75 S (2021-2022) frå stortingsrepresentantane
Tobias Drevland Lund, Seher Aydar, Marian Hussein og Grete Wold om
foreldingsfrist for tilbakekall av statsborgarskap**

Eg viser til brev av 21. januar 2022 der kommunal- og forvaltningskomiteen ber om mi vurdering av representantforslag 75 S (2021–2022) frå stortingsrepresentantane Tobias Drevland Lund, Seher Aydar, Marian Hussein og Grete Wold om foreldingsfrist for tilbakekall av statsborgarskap.

Forslagsstillarane ønskjer at regjeringa greier ut og foreslår ein foreldingsfrist som etter ei gitt tid avskjer høvet til å tilbakekalle eit statsborgarskap etter statsborgarlova § 26 andre ledd, med unntak for dei som misbrukar eit norsk statsborgarskap som dei har fått på feil premisser, eller aktivt nyttar ulike identitetar til å utøve alvorleg kriminalitet. Vidare ønskjer forslagsstillarane at det blir greidd ut innføring av ein frist for kor lang tid det kan gå frå det er sendt førehandsvarsel om tilbakekall av statsborgarskap, til vedtak er fatta av utlendingsstyresmaktene i første instans. Forslagsstillarane ønsker òg innføring av krav om dobbelt statsborgarskap for å tilbakekalle statsborgarskap.

Tolking av gjeldande rett

Statsborgarlova § 26 regulerer tilbakekall av statsborgarskap. Eit vedtak om statsborgarskap kan tilbakekallast dersom søkeren mot betre vitande har gitt urette opplysningar eller fortagd forhold av vesentleg betyding for vedtaket, jf. statsborgarlova § 26 andre ledd.

Stortinget vedtok i desember 2019 endringar i regelverk for tilbakekall etter statsborgarlova § 26, jf. Prop. 141 L (2018-2019), Innst. 62 L (2019-2020), Lovvedtak 10 (2019-2020). Det vart lovfesta i § 26 tredje ledd at statsborgarskap som er erverva av ein person som var

under 18 år på tidspunktet for erverv eller søknad, og som er bygd på urette eller ufullstendige opplysningar gitt av foreldre eller besteforeldre mot betre vitande, som hovudregel ikkje kan tilbakekallast. Det vart vidare lovfesta at barn under 18 år ikkje kan tape norsk statsborgarskap dersom barnet dermed blir statslaus og ikkje på ein enkel måte kan bli statsborgar av eit anna land. I § 26 fjerde ledd vart det lovfesta at det skal gjerast ei vurdering av om tilbakekall er forholdsmessig. Statsborgarskap skal ikkje kallast tilbake dersom det ut frå alvoret til forholdet og tilknytinga statsborgaren har til Noreg, vil vere eit uforholdsmessig inngrep overfor vedkommande sjølv eller dei næraste familiemedlemmane. Endringane i regleverket for tilbakekall av statsborgarskap vart sett i verk frå 15. januar 2020.

Forarbeida i Prop. 141 L (2019-2020) gir rammene for korleis vurderinga av om tilbakekall er forholdsmessig skal praktiserast. I proposisjonen er det presisert moment som skal inngå i vurderinga. Det blir òg presisert at lista over moment ikkje er uttømmende. Alle relevante omsyn skal vektast med utgangspunkt i alvoret til forholdet og tilknytinga personen har til Noreg. Det skal leggst vekt på opphaldstid, men slik at lang opphaldstid ikkje åleine er tilstrekkeleg til å forhindra tilbakekall. Vekta av opphaldstid i Noreg skal vurderast konkret i kvar enkelt sak. I vurderinga vil òg andre forhold ha betyding, som til dømes grada av integrering og alvoret til forholdet.

Dersom det er gitt grovt urette opplysningar, til dømes om nasjonalitet, skal det meir til for å vurdera at eit tilbakekall er uforholdsmessig, enn om det er gitt mindre alvorlege urette opplysningar. Forarbeida viser vidare til to tilfelle der det skal svært mykje til for at eit vedtak om eit tilbakekall kan vurderast å vere uforholdsmessig. Dette gjeld tilfelle der ein person bevisst og aktivt har nytta seg av meir enn éin identitet eller der vedkommande har gjort seg skuldig i alvorleg kriminalitet i Noreg.

Tilbakekall av statsborgarskap etter § 26 andre ledd kan gjerast sjølv om personen blir statslaus. Dette er ikkje i strid med Noregs internasjonale forpliktingar. Europaråds-konvensjonen om statsborgarskap av 1997 tillèt tilbakekall av statsborgarskap som ein person har fått ved trulauz åtfærd, falske opplysningar eller ved å teie om relevante fakta, sjølv om personen blir statslaus (artikkel 7 nr. 1). FN si konvensjon om avgrensing av statsløyse av 1961 tillèt òg tilbakekall av statsborgarskap som ein person har fått ved urette opplysningar eller svindel (the nationality has been obtained by misrepresentation or fraud), sjølv om personen blir statslaus (artikkel 8 nr. 2 bokstav b). Av merknaden i Prop. 141 L (2018-2019) til statsborgarlova § 26 fjerde ledd, kjem det fram at eventuell langvarig statsløyse som ein konsekvens av tilbakekall, skal vere eit moment i vurderinga av om tilbakekall er forholdsmessig. Dersom ein person vil bli statslaus i lang tid som konsekvens av vedtaket om tilbakekall, vil det kunne vere at det er uforholdsmessig å tilbakekalle det norske statsborgarskapet.

I instruks til Utlendingsdirektoratet (UDI) om tolking av statsborgarlova § 26 (F-07-20), er det slått fast at i kva grad ein person samarbeider om å klarlegga identiteten sin vil vera eit moment i vurderinga av om tilbakekall er forholdsmessig. Dersom det er sannsynsovervekt

for at ein person har oppgitt urett identitet, men personen har motarbeidd avklaring av eigen identitet over mange år, talar dette for tilbakekall av statsborgarskapet.

Statstikk og praksis

UDI fatta totalt 152 vedtak om tilbakekall av statsborgarskap i 2020 og 2021. UDI opplyser at mange saker ikkje blir klaga på. Nokre av desse sakene gjeld personar som har flytta frå Noreg, ofte for mange år sidan, som oppheld seg på ukjent stad eller i opphavslandet. I same periode fatta UDI 22 vedtak om å ikkje tilbakekalle norsk statsborgarskap. Vidare vart 238 saker avslutta utan førehandsvarsel om tilbakekall, blant anna fordi lovfestinga av ei vurdering av om tilbakekall er forholdsmessig gjer at UDI vurderer at det er uforholdsmessig å gå vidare med saka. I dei totalt 152 sakene det vart fatta vedtak om tilbakekall i, fekk 27 personar ny opphaldsløyve fordi dei blei vurdert å ha sterk tilknytning til Noreg.

Moment som går igjen desse sakene, er at

- personane motarbeidar klarlegging av eigen identitet
- det er sannsynsovervekt for at personane har oppgitt urett identitet
- det er sterk tvil om kva som er rett identitet.

UDI opplyser at dei i saker tillegg svært lang opphaldstid, som for eksempel 30 år, stor vekt. Den lange opphaldstida vil ikkje nødvendigvis åleine hindre tilbakekall. UDI legg òg vekt på moment som graden av integrering og aktiv motarbeiding av oppklaring av identitet. Der ein person bevisst og aktivt brukar meir enn ein identitet, talar det for at tilbakekall ikkje er uforholdsmessig, og opphaldstida vert lagt mindre vekt på. Det same gjeld i saker kor det finst alvorleg kriminalitet. Dette inneber at det er i dei mest alvorlege sakene ein person får tilbakekalla statsborgarskapet på tross av svært lang opphaldstid. I motsett fall vil ein person som samarbeider om oppklaring av eigen identitet, har lang opphaldstid og er godt integrert få behalde sitt norske statsborgarskap om det ikkje er tvil om kva som er rett identitet. Det gjeld blant anna saker som UDI ikkje går vidare med eller fattar vedtak om ikkje-tilbakekall i.

UDIs vedtak om tilbakekall av statsborgarskap kan klagast på til Utlendingsnemnda (UNE). Klagesaker blir behandla i nemndmøte i UNE med personleg frammøte. Den saka gjeld har rett til å få dekt utgifter til advokat ved forvaltningsbehandlinga av saka.

UNE opplyser at dei behandla 61 klagesaker om tilbakekall av statsborgarskap i 2021. I 20 av dei 61 sakene hadde UDI gitt personane ny opphaldsløyve etter utlendingslova § 38. UNE gjorde om UDI sitt vedtak om tilbakekall i 19 saker. I fire av dei 42 sakene kor UNE hald UDIs vedtak ved lag, ga UNE ny opphaldsløyve etter utlendingslova § 38. Årsakene til at UNE gjorde om UDIs vedtak er ulike i dei 19 sakene. I nokre saker kom nemnda fram til at det ikkje var tilstrekkeleg grunnlag for å tilbakekalla statsborgarskapet. I andre saker meinte nemnda at tilbakekall var uforholdsmessig. Ein del av desse sakene gjeld barnefamiljar, kor omsynet til barna har blitt vektlagt. Andre moment som har blitt vektlagt i vurderinga er klagarane si integrering i Noreg, jobb, opphaldstid og familiesituasjon.

UNE behandla i 2021 ti saker der søkarane hadde lang opphaldstid (meir enn 20 år). I ni av sakene haldt UNE ved lag UDI sitt vedtak om tilbakekall. I fire av desse sakene hadde UDI allereie gitt personane ny opphaldsløyve i Noreg. Etter behandling i UNE fekk ytterlegare to personar innvilga opphaldsløyve. I ei av desse sakene vart UDI sitt vedtak om tilbakekall gjort om av UNE. I tre av dei ti sakene vart klagarane utvist og måtte forlate Noreg. Låg grad av integrering i Noreg, sterk tilknytning til opphavslandet og alvoret til forholdet var moment som vog tyngst i desse sakene.

I saker der UNE held vedtaket til UDI om tilbakekall ved lag, kan saka bringast inn for domstolane. Vurderinga av om tilbakekall er forholdsmessig er eit rettsanvendarskjønn som kan overprøvast av domstolane. Det er opna for at nokon fleire kan få behovsprøvd fri sakførsel ved eventuell domstolskontroll av UNE sitt vedtak enn før endringa i statsborgarlova § 26. UNE opplyser at dei berre har hatt ei sak om tilbakekall av statsborgarskap i retten etter endringane i statsborgarlova § 26. Saka gjaldt omgåelsesekteskap. UNE fekk medhald av tingretten, og dommen er rettskraftig.

Vurdering av representantforslaget

Foreldingsfrist for tilbakekall av statsborgarskap

Som forslagsstillarane framhevar er statsborgarskap ein rett som står i ei særstilling i samfunnet. Det er det rettslege bandet og samfunnskontrakten mellom ein borgar og staten. Urette opplysningar bryt med tillitsforholdet mellom stat og person som er ein sentral del av samfunnskontrakten. I enkelte tilfelle der personar har lang opphaldstid talar alvoret i saka, vege opp mot tilknytninga personen har til Noreg, for at statsborgarskapet bør tilbakekallast. Omsyn som talar mot ein foreldingsfrist knyter seg særleg til tilfelle der søkaren har gitt urette opplysningar om identiteten sin til norske styresmakter. Dette kan vera tilfelle der ein person aktivt nyttar ulike identitetar eller har gjere seg skuldig i grov kriminalitet. UDI opplyser om eksemplar frå praksis der personar har norsk statsborgarskap og norsk pass på to ulike identitetar. Det er også eksempel på personar som har norsk statsborgarskap på ein identitet og eit anna statsborgarskap, eller opphaldsløyve i eit anna land, med ein annan identitet. UDI har også via program som kjenner att ansikt oppdaga personar som har kome på visum eller familieinnvandring i ein identitet, og søkt asyl og fått norsk statsborgarskap i ein annan identitet. Vidare er det mange som aktivt motarbeidar avklaring av eigen identitet, og held fast ein urett identitet ovanfor norske styresmakter.

Forslagsstillarane skriv at dei ønskjer

«(...) innføring av en foreldelsesfrist som hovedregel, men hvor det kan gjøres unntak fra hovedregelen i saker der hvor vedkommende misbruker et norsk statsborgerskap som de har fått på feil premisser, til å bl.a. begå kriminalitet eller aktivt benytter ulike identiteter, f.eks. til å begå alvorlig kriminalitet.»

Det er uklårt kva forslagsstillarane legg i at ein person misbrukar eit norsk statsborgarskap som dei har fått på feil premisser og kor forslagsstillarane meiner grensa skal gå for eventuelle unntak frå ein foreldingsfrist. Meiner forslagsstillarane at dei som brukar meir enn

ein identitet utan å ha utøvd alvorleg kriminalitet, skal få behalde norsk statsborgarskap i urett identitet?

Norsk statsborgarskap gir rett til norsk pass, noko som inneber at norske styresmakter går god for identiteten som går fram av passet. Det kan få følgjer for Noregs forhold til andre land om vi skriv ut norske pass med urette opplysningar om identiteten til eigarane. Ein foreldingsfrist vil føre til at ei rekke personar vil få behalde norsk statsborgarskap og norsk pass med urett identitet, noko som er uheldig. Det vil òg svekke notoriteten av norske pass.

Forslagsstillarane meiner at grunngjevinga for foreldingsfristane i strafferetten kan overførast til saker om tilbakekall av statsborgarskap. Eg gjer merksam på at grunngjevinga for foredeling etter straffeloven ikkje utan vidare kan overførast til saker om tilbakekall av statsborgarskap. Vurderinga av om vilkåra for opphaldsløyve og norsk statsborgarskap er oppfylt, blir gjort på grunnlag av dei opplysningane og den dokumentasjonen søkeren legg fram. I dei sakene kor UDI tilbakekallar statsborgarskap har personane gjentatt dei urette opplysningane fleire gonger, mellom anna i forvaltningsintervju hjå politiet, i tilsvar og i klagar og nokre gangar også i rettssaker. Det inneber at brot på reglene ikkje ligg langt tilbake i tid, men blir heldt ved lag. Det vil vere behov for å utgreie nærmare om ein eventuell foreldingsfrist skal starta å løpa på nytt kvar gong dei urette opplysningane blir gjentatt, til dømes ved søknad om fornying av norsk pass. Eg meiner at ei vurdering av om tilbakekall er forholdsmessig i større grad er eigna til å hindra urimelege utfall av tilbakekall, enn ein foreldingsfrist.

Saksbehandlingsfrist

Forslaget om ein frist for kor lang tid det kan gå frå det er sendt førehandsvarsel om tilbakekall av statsborgarskap, til vedtak er fatta av utlendingsstyresmaktene i første instans, er ikkje nærmare grunngjeve. Det går ikkje fram kva forslagsstillarane meiner bør vere konsekvensane av at utlendingsstyresmaktene ikkje overheld ein slik frist.

Medan ein venta på endringar i regelverk for tilbakekall av statsborgarskap, vart UDI og UNE instruert av departementet om å leggje alle saker til sides i perioden frå februar 2017 til januar 2020. Dette har ført til lang behandlingstid i sakene.

I ein normal saksbehandlingssituasjon skjer mykje av tidsbruken i saker om tilbakekall av statsborgarskap i samband med førebuing av sakene. Forvaltninga pliktar etter forvaltningslova § 17 å opplyse saka så godt som mogleg før vedtak vert treffe. Det kan òg vere at ei straffesak går parallelt med saka om tilbakekall. UDI er ofte avhengig av kapasiteten til politiet, ambassadane eller andre styresmakter, og dermed òg av tidsbruken deira. Etter at førehandsvarsel om tilbakekall er sendt vil tidsbruken generelt vera mindre, avhengig av kva opplysningar som kjem som svar på førehandsvarselet og om desse gir behov for nærare undersøkingar. Sjølv om det kan ha negative konsekvensar for personen at saka trekk ut i tid, talar tungtvegande omsyn, som kontrollomsyn og omsynet til rettstryggleik for personen, for at ein ikkje bør innføre ein saksbehandlingsfrist. Ein person som er førehandsvarsla om tilbakekall av statsborgarskap har alle rettar som norsk

statsborgar i behald og vil ikkje miste desse rettane før eit eventuelt vedtak om tilbakekall er endeleg.

Ein absolutt frist for saksbehandlinga vil, like eins med ein foreldingsfrist, kunne føra til at fleire personar lev i Noreg med urett identitet. Ein frist for saksbehandlinga kan føre til at store ressursar som er brukt for å avklara ei sak går til spel om forvaltninga ikkje rekk å avslutta saka innan fristen. Dette gjeld særleg saker som trekk ut i tid fordi personen aktivt motarbeider avklaring, og kor ein saksbehandlingsfrist òg kan gi eit insentiv til å motarbeida avklaring.

Krav om dobbelt statsborgarskap for å tilbakekalle statsborgarskap

Internasjonale konvensjonar er i utgangspunktet ikkje til hinder for tilbakekall av norsk statsborgarskap etter statsborgarlova § 26 andre ledd, sjølv om personen blir statslaus. Som nemnt over, inngår langvarig statsløyse som eit moment i vurderinga av om det er forholdsmessig å tilbakekalla det norske statsborgarskapet. Dersom ein person vil bli statslaus i lang tid som konsekvens av vedtaket om tilbakekall, vil det kunne vere at det er uforholdsmessig å tilbakekalla det norske statsborgarskapet. UDI opplyser at det i nesten alle saker dei har behandla ikkje har vore eit tema at personen blir statslaus. Anten fordi personen allereie har dobbelt statsborgarskap, eller fordi personen fekk norsk statsborgarskap ved å opplyse urett nasjonalitet, og dermed har sitt opphavslege statsborgarskap i behald.

Med helsing

A handwritten signature in blue ink, reading "Hadia Tajik". The signature is stylized, with the first name "Hadia" written in a cursive script and the last name "Tajik" written in a more formal, slightly cursive script.

Hadia Tajik