



STORTINGET

Innst. 277 S

(2023–2024)

Innstilling til Stortinget
fra kommunal- og forvaltningskomiteen

Dokument 8:77 S (2023–2024)

Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om Representantforslag fra stortingsrepresentantene Birgit Oline Kjerstad og Ingvild Wetrhus Thorsvik om tilbakekall av oppholdstillatelse og statsborgerskap

Til Stortinget

Bakgrunn

I dokumentet fremmes følgende forslag:

- Stortinget ber regjeringen fremme forslag om å lovfeste en forholdsmessighetsvurdering i saker om tilbakekall av oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 63.
- Stortinget ber regjeringen innføre en momentliste for hva som skal vurderes ved tilbakekall av oppholdstillatelse og statsborgerskap hvor forhold som barnets beste, at uriktige opplysninger ble gitt som barn og om personen har samarbeidet ved identitetsavklaring, skal tillegges vekt.
- Stortinget ber regjeringen fremme forslag om å lovfeste en foreldelsesfrist på 10 år for tilbakekall av oppholdstillatelse og statsborgerskap.
- Stortinget ber regjeringen innføre en saksbehandlingsfrist for forvaltningen i tilbakekallssaker, fortrinnsvis på 15 måneder.
- Stortinget ber regjeringen sikre at det ikke åpnes sak om tilbakekall på for tynt grunnlag ved å instruere Utlendingsdirektoratet om å heve terskelen for hva som skal til samt utarbeide retningslinjer for denne vurderingen.

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

Det vises til dokumentet for nærmere redegjørelse for forslagene.

Komiteens behandling

Komiteen har i brev av 30. januar 2024 til Justis- og beredskapsdepartementet ved statsråd Emilie Mehl bedt om en vurdering av forslaget. Statsrådens uttalelse følger av vedlagte brev av 19. februar 2024. Komiteen har invitert til og mottatt skriftlige høringsinnspill i saken.

Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Lise Christoffersen, Siri Gåsemyr Staalesen, Terje Sørvik og lederen Lene Vågslid, fra Høyre, Mudassar Kapur, Anne Kristine Linnestad og Mari Holm Lønseth, fra Senterpartiet, Heidi Greni og Kathrine Kleveland, fra Fremskrittspartiet, Per-Willy Amundsen og Erlend Wiborg, fra Sosialistisk Venstreparti, Birgit Oline Kjerstad, og fra Rødt, Tobias Drevland Lund, viser til Dokument 8:77 S (2023–2024) Representantforslag fra stortingsrepresentantene Birgit Oline Kjerstad og Ingvild Wetrhus Thorsvik om tilbakekall av oppholdstillatelse og statsborgerskap. Komiteen

viser til at det i representantforslaget foreslås seks forslag som går ut på å endre dagens praksis i saker som omhandler tilbakekall av oppholdstillatelse og statsborgerskap, en praksis som forslagsstillerne mener er uheldig.

Komiteen viser til statsråd Emilie Mehls svarbrev datert 19. februar 2024. Komiteen viser til at statsråden i svarbrevet skriver at:

«[f]em av seks forslag gjelder også tilbakekall av statsborgerskap. Statsborgerregelverket hører inn under arbeids- og inkluderingsministerens ansvarsområde. Innspill fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet vedrørende tilbakekall av statsborgerskap er derfor innarbeidet i svaret.»

Komiteen har mottatt seks skriftlige innspill ved behandlingen av saken.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre og Senterpartiet, er opptatt av en rettferdig asylpolitikk som ivaretar asylinstituttet. Det innebærer at man også må ha strenge krav til at de som søker om asyl, må være ærlige om sin identitet og andre faktiske forhold. Flertallet mener det er rett at Norge har tilbakekall av oppholdstillatelse og/eller statsborgerskap som en reaksjonsform ved misbruk av asylinstituttet. Dette fordrer at vilkårene for tilbakekall er oppfylt.

Når det gjelder forslag om å lovfeste forholdsmessighetsvurdering i saker om tilbakekall av oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 63, vil flertallet peke på at selv om det kan tilbakekalles etter § 63, så må det vurderes om det er grunnlag for å gi en ny tillatelse fordi det foreligger beskyttelsesbehov eller sterke menneskelige hensyn eller en særlig tilknytning til riket. Flertallet mener dette sikrer at de som fyller vilkårene for ny tillatelse, til tross for at kravene for tilbakekall er oppfylt, får det.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti og Rødt mener det er en uforholdsmessig påkjenning å utsette mennesker som kanskje har gjennomgått store traumer på flukt, å åpne saken på nytt etter mer enn ti års botid og integrering i Norge. Disse medlemmer viser til doktoravhandlingen *Alien Citizens: A Sociological Thesis on the Re-Emergence of Citizenship Deprivation in Norway*, som avdekker den enorme påkjenningen og følelsen av frykt og mindreverdighet en tilbakekallssak utløser hos den enkelte og i grupper av mennesker. Forskningen avdekket at selve prosessen har store menneskelige og sosiale konsekvenser, uavhengig av utfallet. De fleste sakene varte i flere år, og den lengste av de 28 sakene som ble undersøkt i doktorgradsarbeidet, varte i ni år. Å møte anklagene gjentatte ganger i form av brev og politiintervju førte til psykiske påkjenninger, utmattethet og en

eksistensiell følelse av å miste sin plass i verden. Traumer og frykt ble trigget av bare det å se en politibil. Syntet utløste sterke minner om grunnleggende utrygghet og faren for å miste alt på nytt.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre og Senterpartiet, har tiltro til at utlendingsforvaltningen vurderer alle relevante forhold. Denne vurderingen gjelder også for representantforslagets forslag om en momentliste ved vurdering av tilbakekallelse, der Utlendingsdirektoratet (UDI) og Utlendingsnemnda (UNE) må vurdere de individuelle forholdene og hvilken vekt de ulike hensynene skal ha i den enkelte sak. Flertallet støtter derfor ikke forslaget om en momentliste for tilbakekall av oppholdstillatelse og statsborgerskap.

Når det gjelder forslaget om foreldelsesfrist for tilbakekall av oppholdstillatelse og statsborgerskap, mener flertallet at det er uheldig om personer som for eksempel aktivt har motarbeidet avklaring av egen identitet vil få beholde norsk statsborgerskap med uriktig identitet. Dette er også grunnen til at flertallet mener det vil være uheldig med en saksbehandlingsfrist i tilbakekallssaker, slik representantforslaget tar til orde for.

Flertallet forventer at barns beste er et grunnleggende hensyn i alle saker som berører barn, også ved saker om tilbakekall. Flertallet vil vise til Innst. 230 S (2020–2021) der det står:

«Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Senterpartiet og Kristelig Folkeparti, understreker at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn i alle saker som berører barn. Flertallet mener det må sikres en rask og grundig avklaring i alle asylsaker, og at ingen barn eller ungdom skal bli værende i Norge i årevis i en uavklart situasjon. Det er helt nødvendig med en rask og effektiv saksbehandling som ivaretar rettssikkerheten og samtidig unngår å sette folks liv på vent. Flertallet viser til at lang saksbehandlingstid i seg selv kan anses å være i strid med barnets beste.»

Flertallet vil videre vise til at statsborgerloven § 26 ble endret i 2019 for å presisere at barns statsborgerskap som hovedregel ikke skal kunne tilbakekalles som følge av feil foreldre eller besteforeldre har gjort, jf. Innst. 62 L (2019–2020). Et samlet storting stemte for dette.

Videre slutter komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet seg til statsrådets vurderinger av representantforslaget.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet mener det er viktig at personer som har gitt uriktige opplysninger til myndighetene, mister oppholdstillatelsen/statsborgerskap. Det er viktig at UDI prioriterer disse sakene, slik at det ikke oppfordrer flere

mennesker til å gi uriktige opplysninger for å skaffe seg oppholdstillatelse/statsborgerskap. Disse medlemmer mener at man ikke kan akseptere juks og bedrageri selv om det er barn involvert. Det ville ført til en farlig praksis der personer med barn kan jukse seg til opphold i Norge uten konsekvenser hvis/når det blir avdekket. Disse medlemmer mener det ikke burde settes en saksbehandlingsfrist på 15 måneder for forvaltningen i tilbakekallssaker, siden slike saker er ressurskrevende. Det er viktig med en lav terskel når det gjelder å åpne saker om tilbakekall, slik at det ikke gis et insentiv om å lyve til myndighetene.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti og Rødt viser til at saker om tilbakekall av oppholdstillatelse og statsborgerskap har vært en prioritert portefølje i utlendingsforvaltningen. Siden 2017 har vekslende regjeringer i tildelingsbrev til UDI gitt klare føringer om at disse sakene skal prioriteres, og bedt UDI rapportere om sakene. Siden 2017 har 5 533 mennesker mistet sin oppholdstillatelse eller sitt statsborgerskap. Per november 2023 var det 2 542 tilbakekallssaker til behandling. Flere av disse sakene gjelder unge personer som kom til Norge alene som barn og har hatt store deler av oppveksten sin i Norge. Media har tatt opp flere saker der godt integrerte personer som utgjør en ressurs for samfunnet og i sitt nærmiljø, blir utvist på grunn av påståtte feil i opplysningene gitt langt tilbake i tid. Grunnlaget for å åpne en slik sak er gjerne en mistanke om at det er gitt uriktige opplysninger som innebærer at den første tillatelsen er gitt på uriktig grunnlag. Det synes ikke være noen nedre terskel for hva slags informasjon eller tips som kan utløse en slik mistanke, og bekjentskap på Facebook kan være tilstrekkelig.

Disse medlemmer viser til at mange av sakene om tilbakekall av oppholdstillatelse og statsborgerskap gjelder personer som kom til Norge alene som barn, og som har hatt store deler av den formative ungdomstiden sin i Norge. Disse medlemmer viser til Innst. 269 S (2016–2017) til Dokument 8:33 S (2016–2017) og til de påfølgende lovvedtakene, blant annet i behandling av Prop. 141 L (2018–2019), som viser at lovgiver ønsket å styrke rettssikkerheten ved å innføre domstolsbehandling med mulighet for kontradiksjon i tilbakekallsaker. I flertallsmerknader i Innst 269 S (2016–2017) heter det:

«I et så viktig spørsmål som handler om et menneskes statsborgerskap, må man være sikker på at man har et regelverk som på best mulig måte gir en tilstrekkelig rettssikkerhet.»

og:

«Flertallet viser til at tap av statsborgerskap er et så inngripende tiltak at det bør avgjøres av domstolene.»

Disse medlemmer viser til merknaden fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti i den nevnte innstillingen:

«Disse medlemmer forutsetter at domstolene legger særskilt vekt på botid og hvor lenge man har hatt statsborgerskapet, i forbindelse med forholdsmessighetsvurderingen.»

Både romertallsvedtak og merknader gir uttrykk for at Stortinget ønsket bedre prosesser med mulighet for kontradiksjon og større vekt på tilknytning til riket.

Disse medlemmer viser til TV2 sin reportasje 23. mars 2024 om saken til Mahad Mahamud, hvis sak i sin tid var noe av bakgrunnen for at Dokument 8:33 (2016–2017) om domstolsbehandling og større mulighet til kontradiksjon og bedre bevisførsel i tilbakekallsaker ble fremmet. Mahamud tapte sin sak i retten i 2019, ble fratatt sitt statsborgerskap og utvist med grunnlag i en påstand fra UDI om at han hadde oppgitt feil identitet og ikke kom fra Somalia, men Djibouti. Dette til tross for bevisførsel om at personen UDI påsto at han var, var død. Etter en tid som papirløs i Frankrike har Mahad Mahamud nå fått asyl i Frankrike og kan reise fritt i Schengen-området, bortsett fra i Norge. I saks-papirene til saken om asyl i Frankrike refser franske myndigheter norske myndigheter for ikke å ha ivaretatt mannens grunnleggende behov for beskyttelse etter flyktningkonvensjonen.

Denne og flere andre alvorlige saker kan tyde på at UDI og UNE i sin praksis går for langt i å tilbakekalle statsborgerskap og oppholdstillatelse på grunnlag av indisier med begrunnelse i innvandringspolitiske hensyn. Så lenge forvaltningen legger til grunn at det er gitt uriktige opplysninger, kan det synes som at det ikke gjøres en reell vurdering av hvorvidt det er forholdsmessig at personen etter mange år mister tillatelsen. Det innebærer at forhold som lang botid og tilknytning til Norge, at personen var barn da de uriktige opplysningene ble gitt, eller at personen selv har oppklart saken sin og avklart identiteten sin i ettertid, ikke synes å tillegges særlig vekt.

Disse medlemmer mener dette viser at det er nødvendig å stille tydeligere krav til utøvelsen av det forvaltningsmessige skjønnet i tilbakekallsaker for å ta vare på menneskers grunnleggende rettssikkerhet i Norge. Mens det i saker om tilbakekall av statsborgerskap er innført et forholdsmessighetskrav, er dette ikke tilfelle for tilbakekall av oppholdstillatelse.

På grunnlag av dette fremmer disse medlemmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen innføre en forholdsmessighetsvurdering i saker om tilbakekall av oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 63.»

«Stortinget ber regjeringen innføre en momentliste for hva som skal vurderes ved tilbakekall av opp-

holdstillatelse og statsborgerskap hvor forhold som barnets beste, at uriktige opplysninger ble gitt som barn og om personen har samarbeidet ved identitetsavklaring, skal tillegges vekt.»

Disse medlemmer viser til at flere land som det er naturlig å sammenligne seg med, har foreldelsesfrist for tilbakekall av statsborgerskap, blant andre Finland og Tyskland. Disse medlemmer mener det ikke er i samfunnets interesse å åpne tilbakekallsaker overfor godt integrerte personer med lang botid, som bidrar positivt til samfunnet med sin arbeidskraft og sin ressurs, blant annet fordi det både er svært tidkrevende og vanskelig å føre tilstrekkelig bevis for faktum. Disse medlemmer viser til NOAS sin rapport om tilbakekall fra 2023, som dokumenterer at det å få åpnet en sak mot seg har svært negative konsekvenser, både for integreringen, og for den psykiske og fysiske helsen til den det gjelder og dens familie. Særlig negativt er det for barn som opplever sterk grad av utrygghet og en følelse av å ikke være ønsket av samfunnet. Av det totale antallet på 5 084 personer som fikk oppholdstillatelsen sin tilbakekalt av UDI i perioden 2017 til juni 2023, er 183 personer registrert returnert. Av 272 personer som fikk statsborgerskapet sitt tilbakekalt av UDI, er seks personer returnert. At så få saker fører til tilbakekall og retur, mener disse medlemmer er et viktig argument for å både sette en foreldelsesfrist, heve terskelen for når slike saker skal åpnes, og å stramme inn tiden for saksbehandlingen.

Disse medlemmer mener at ressursene hos utlendingsmyndighetene og politiet er bedre anvendt i arbeid med raskere og bedre avklaring av nyankomne asylsøkere, og i arbeidet med å etterforske og forebygge kriminalitet i samfunnet mer generelt.

På bakgrunn av dette fremmer disse medlemmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen innføre foreldelsesfrist på ti år for tilbakekall av oppholdstillatelse og statsborgerskap.»

«Stortinget ber regjeringen innføre en saksbehandlingsfrist for utlendingsforvaltningen i tilbakekallssaker etter utlendingsloven § 63 og tilbakekall av statsborgerskap etter statsborgerskapsloven § 26, fortrinnsvis på 15 måneder.»

«Stortinget ber regjeringen instruere Utlendingsdirektoratet gjennom retningslinjer for grunnlaget for når det skal åpnes tilbakekall saker etter utlendingsloven § 63 og statsborgerskapsloven § 26, hvor dagens terskel heves.

«Stortinget ber regjeringen øke rettshjelpen i tilbakekallssaker etter utlendingsloven § 63 og statsborgerskapsloven § 26, jf. stykkprisforskriften § 5 annet ledd 1a og sikre at det gis rettshjelp i undersøkelsesfasen, herunder i forbindelse med forvaltningsintervju, slik at den det gjelder får en reell mulighet til kontradiksjon.»

Forslag fra mindretall

Forslag fra Sosialistisk Venstreparti og Rødt:

Forslag 1

Stortinget ber regjeringen innføre en forholdsmessighetsvurdering i saker om tilbakekall av oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 63.

Forslag 2

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

Forslag 3

Stortinget ber regjeringen innføre foreldelsesfrist på ti år for tilbakekall av oppholdstillatelse og statsborgerskap.

Forslag 4

Stortinget ber regjeringen innføre en saksbehandlingsfrist for utlendingsforvaltningen i tilbakekallssaker etter utlendingsloven § 63 og tilbakekall av statsborgerskap etter statsborgerskapsloven § 26, fortrinnsvis på 15 måneder.

Forslag 5

Stortinget ber regjeringen instruere Utlendingsdirektoratet gjennom retningslinjer for grunnlaget for når det skal åpnes tilbakekall saker etter utlendingsloven § 63 og statsborgerskapsloven § 26, hvor dagens terskel heves.

Forslag 6

Stortinget ber regjeringen øke rettshjelpen i tilbakekallssaker etter utlendingsloven § 63 og statsborgerskapsloven § 26, jf. stykkprisforskriften § 5 annet ledd 1a og sikre at det gis rettshjelp i undersøkelsesfasen, herunder i forbindelse med forvaltningsintervju, slik at den det gjelder får en reell mulighet til kontradiksjon.

Komiteens tilråding

Komiteens tilråding fremmes av medlemmene i komiteen fra Arbeiderpartiet, Høyre, Senterpartiet og Framskrittspartiet.

Ko m i t e e n har for øvrig ingen merknader, viser til dokumentet og rår Stortinget til å gjøre følgende

v e d t a k:

Dokument 8:77 S (2023–2024) – Representantforslag fra stortingsrepresentantene Birgit Oline Kjerstad og Ingvild Wetrhus Thorsvik om tilbakekall av oppholdstillatelse og statsborgerskap – vedtas ikke.

Oslo, i kommunal- og forvaltningskomiteen, den 23. april 2024

Lene Vågslid

leder

Tobias Drevland Lund

ordfører

Stortinget - Kommunal- og forvaltningskomiteen
Stortinget
0026 OSLO

Deres ref.

Vår ref.
24/585 - UMV

Dato
19.02.2024

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

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

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

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

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

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

Forslag nr. 1 lyder:

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

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

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

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

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

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

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

Forslag nr. 2 lyder:

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

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

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

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

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

Forslag nr. 3 lyder:

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

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

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

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

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

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

Forslag 4 lyder:

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

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

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

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

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

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

Forslag nr. 5 lyder:

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

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

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

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

Ad forslag nr. 6 om å øke rettshjelpen i tilbakekallssaker

Forslag nr. 6 lyder:

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

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

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

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

Med hilsen

Emilie Enger Mehl

Dokumentet er elektronisk godkjent og sendes uten signatur

