



Kunnskapsdepartementet

Sendt elektronisk

Deres ref.: 18/5654

Dato: 20. desember 2018

Vår ref.: 275558

## **Høring – forslag til endringer i statsborgerloven mv. (domstolsbehandling av saker om tilbakekall av statsborgerskap)**

### **1 INNLEDNING**

Vi viser til departementets høringsbrev av 5.11.2018 vedrørende ovennevnte høring.

Det er en prioritert oppgave for Advokatforeningen å drive rettspolitisk arbeid gjennom høringsuttalelser. Advokatforeningen har derfor en rekke lovutvalg inndelt etter fagområder. I våre lovutvalg sitter advokater med særskilte kunnskaper innenfor det aktuelle fagfelt og hvert lovutvalg består av advokater med ulik erfaringsbakgrunn og kompetanse innenfor fagområdet. Arbeidet i lovutvalgene er frivillig og ulønnet.

Advokatforeningen ser det som sin oppgave å være en uavhengig høringsinstans med fokus på rettssikkerhet og på kvaliteten av den foreslåtte lovgivningen.

I saker som angår advokaters rammevilkår vil imidlertid regelendringen også bli vurdert opp mot advokatbransjens interesser. Det vil i disse tilfellene bli opplyst at vi uttaler oss som en berørt bransjeorganisasjon og ikke som et uavhengig ekspertorgan. Årsaken til at vi sonderer mellom disse rollene er at vi ønsker å opprettholde og videreutvikle den troverdighet Advokatforeningen har som et uavhengig og upolitisk ekspertorgan i lovgivningsprosessen.

I den foreliggende sak uttaler Advokatforeningen seg som ekspertorgan. Saken er forelagt lovutvalget for asyl- og utlendingsrett. Lovutvalget består av Olga Halvorsen (leder), Jan M. Birkeland, Sigrid Broch, Halvor Frihagen, Christian F. Galtung, Zulifqar Munir, Emilie Westlye Refseth og Christel Reksten.

### **2 BAKGRUNN**

Advokatforeningen er positiv til departementets forslag til endringer i statsborgerloven vedrørende behandlingsform i saker om tilbakekall av statsborgerskap. Forslaget har sin bakgrunn i

Representantforslag 33 S (2016-2017) om domstolsbehandling ved tilbakekall av statsborgerskap.

Advokatforeningen anbefaler forslaget om domstolsbehandling av saker om tilbakekall av statsborgerskap fremfor alternativet hvor forvaltningen fortsatt skal fatte vedtak om tilbakekall. Årsaken er at en domstolsbehandling antas å føre til økt mulighet for likhet, forutsigbarhet og tillitt til avgjørelsens innhold.

Advokatforeningen er positiv til forslaget om det gis rett til fri sakførsel og fritak for rettsgebyr uten behovsprøving i saker om tilbakekall. Likeledes er Advokatforeningen positiv til at barn og barnebarn som hovedregel ikke kan miste statsborgerskap som følge av feil begått av foreldre eller besteforeldre.

Forslaget innebærer en innstramming av retten til å trekke tilbake statsborgerskap for enkelte grupper. Videre sikrer begge forslag en betydelig økning av rettssikkerhet for borgeren ved at man endrer rettshjelpsordningen ved å flytte sakstypen fra de uprioriterte saker til prioriterte saker uten behovsprøving.

Advokatforeningen antar at de foreslåtte endringene vil føre til en viss opphopning av saker, men forventer at et mindretall av de sakene som er stilt i bero i forvaltningen, vil bli å realitetsbehandle som tilbakekallsaker uavhengig av hvilket alternativ som velges. Restansene i forvaltningen bør dermed ikke være noe tungtveiende argument for valg av behandlingsform.

Advokatforeningen er positiv til forslaget om at barn som hovedregel ikke skal tape statsborgerskap etter § 26 som følge av at foreldrenes statsborgerskap tilbakekalles. Barn under 18 år kan likevel tape statsborgerskapet når barnet har mindre enn tre års botid i Norge, og har ervervet statsborgerskap som biperson etter § 17, ved fødsel etter § 4 eller ved adopsjon etter § 5. Videre støtter foreningen forslaget om at barns statsborgerskap ikke skal tilbakekalles dersom barnet dermed blir statsløst. Innføringen av § 26 fjerde ledd som presiserer hensynet om barnets beste i en forholdsmessighetsvurdering synes som en god løsning som også ivaretar barns grunnleggende rettigheter på tilstrekkelig måte.

### **3 DEPARTEMENTETS FORSLAG**

#### **3.1 Første alternativ: domstolsbehandling av saker om tilbakekall**

Som nevnt innledningsvis anbefaler Advokatforeningen at saker om tilbakekall av statsborgerskap avgjøres etter domstolsbehandling.

Advokatforeningen er positiv til at statsborgerloven får et nytt delkapittel som saksbehandling. Forslaget sikrer oversiktighet. Fordi det som regel enten er UDI alene eller i samarbeid med politiet, som oftest oppdager forhold som kan gi grunnlag for tilbakekall, er Advokatforeningen enig i at det er UDI som gis kompetanse til å reise saker om tilbakekall og som dessuten gis kompetanse til å bringe slike saker inn for retten.

Advokatforeningen er også enig i forslaget om at UDIs saksforberedelse kan reguleres i forskrift og rundskriv. Det er viktig at muligheten for kontradiksjon gis fra så tidlig tidspunkt som mulig og da før UDI i realiteten har gjennomført vurderingen om varsel skal sendes eller ikke. En slik ordning kan redusere

ressursbruken og dessuten begrense antall søksmål.

Det synes åpenbart at sakene ikke er egnet for mekling. Advokatforeningen er enig i at Oslo tingrett og Borgarting lagmannsrett gjøres til tvungent verneting. Det samme må gjelde for begjæringer om midlertidig forføyning. Advokatforeningen kan imidlertid vanskelig se for seg at det vil være aktuelt å begjære midlertidig forføyning i denne sakstypen, hverken fra statens eller borgerens side.

Advokatforeningen ser ikke behov for særregler tilknyttet identitetsregistrering i saker hvor borgeren har erkjent å ha oppgitt uriktig identitet. I de saker hvor borgeren har erkjent misbruk av identitet og spørsmål om tilbakekall alene gjelder forholdsmessigheten ved tilbakekall, vil spørsmålet om registrering kunne avgjøres uavhengig av spørsmålet om tilbakekall. Det vises til at UDI allerede i dag har praksis for å treffe beslutninger om endring av en persons identitet dersom ny og anført identitet er tilstrekkelig sannsynliggjort.

### **3.2 Andre alternativ: å styrke rettssikkerheten i saker som gjelder tilbakekall av statsborgerskap innen gjeldende system**

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.

Advokatforeningen antar at valg av alternativ 1 innledningsvis vil føre til en noe forlenget saksbehandlingstid. Advokatforeningen er imidlertid ikke enig i at valg av behandlingsform vil ha vesentlig innvirkning på saksbehandlingstiden i etterfølgende saker, som saker om utvisning eller rett til videre opphold. Det vises til at saksbehandlingen i UDI i dag allerede gjennomføres ved at sak om utvisning foregår i en avdeling og at saker om opphold/utreise gjennomføres i andre avdelinger avhengig av resultat i den andre avdeling.

Advokatforeningen er ikke enig i at belastningen for borgeren i forhold til offentlighet og det å oppleve å bli saksøkt av staten, er særlige argumenter som taler for valg av alternativ 2. Offentlighet kan hindres ved at sakene behandles etter samme regler som i barnefordelingssaker. Hva gjelder belastning ved å bli stevnet av staten, antar Advokatforeningen at selve tilbakekallssaken og dens konsekvens vil være mer belastende for borgeren enn valg av behandlingsform.

Dersom alternativ 2 velges er Advokatforeningen positiv til de virkemidler departementet foreslår for å styrke rettssikkerheten. Advokatforeningen forutsetter at forslaget innebærer ubetinget bruk av nemndsmøte med personlig fremmøte.

Advokatforeningen vil også foreslå en ubetinget rett for borgeren til å føre vitner under nemndsmøte.

Etter dagens rettshjelpsordning gis fri rettshjelp i 5 timer i forbindelse med forberedelse og gjennomføring av nemndsmøte i asylsaker. Advokatforeningen påpeker at en sak om tilbakekall gjennomgående er langt mer arbeidskrevende enn en asylsak. Det vises her til at domstolen selv

vurderer at det er behov for to rettsdager for behandling av slike saker.

Advokatforeningen forutsetter at forslagets alternativ 2 innebærer at UDI skal foreta den samme forberedelse for UNE som forutsatt ved alternativ 1 dog med den endring at dersom sak om statsborgerskap bringes inn for domstolene skal disse sakene føres av Regjeringsadvokaten eller UNE slik som etter dagens ordning.

### **3.3 Fri rettshjelp**

Advokatforeningen er positiv til departementets forslag om at det i saker om tilbakekall av statsborgerskap bør gjelde en rett til fri rettshjelp uten behovsprøving. Da slike saker ofte oppstår lenge etter avslutning av tidligere utlendingssaker eller etter erverv av statsborgerskap, vil sakene gjennomgående være svært arbeidskrevende. Ved saker om tilbakekall av tillatelser gis det tre timer fri rettshjelp uten behovsprøving. Det foreslås derfor at stykkprissatsene i slike saker settes til 15 timer fra UDI gir varsel og frem til sak om tilbakekall eventuelt sendes UNE. Dersom saken sendes UNE for nemndsbehandling foreslår Advokatforeningen at stykkprissatsen settes til 20 timer.

### **3.4 Departementets forslag til endringer i statsborgerloven § 26 annet ledd**

#### *3.4.1 Departementets forslag til endringer i hjemmelen for tilbakekall av barns statsborgerskap*

Departementet foreslår at barns statsborgerskap som hovedregel ikke skal kunne tilbakekalles som følge av feil begått av barnets foreldre eller besteforeldre.

Advokatforeningen er positiv til at barn som har fått statsborgerskap på selvstendig grunnlag etter statsborgerloven § 7 ikke skal kunne få tilbakekalt statsborgerskapet på grunn av at foreldre har gitt uriktige opplysninger på barnets vegne. Dette skal være hovedregelen, men Advokatforeningen støtter forslaget om at det skal kunne gjøres unntak i visse tilfeller. Årsaken til at det er viktig å kunne gjøre unntak i visse tilfeller er at norske myndigheter er avhengig av tillit og av at de som søker tillatelse eller statsborgerskap forklarer seg riktig. Manglende adgang til å tilbakekalle statsborgerskap kan føre til at det gis uriktige opplysninger til myndighetene.

Advokatforeningen er også enig i forslaget med begrenset unntak fra hovedregelen om at barns norske statsborgerskap ikke skal kunne tilbakekalles. Advokatforeningen mener forslaget om å sette et skille i denne sammenheng mellom barn som har fått norsk statsborgerskap på grunn av at foreldrene har blitt norske, eller om de har fått statsborgerskap på grunn av sin tilknytning til Norge er rimelig.

Barn som har fått statsborgerskap på selvstendig grunnlag og oppfylt kravet til fem års botid, har opparbeidet seg en slik tilknytning til Norge som gjør det naturlig at den det gjelder blir norsk borger. Advokatforeningen stiller seg positiv til forslaget om at barn som har fått norsk statsborgerskap på selvstendig grunnlag, ikke skal kunne få tilbakekalt statsborgerskapet på grunn av at foreldre har gitt uriktige opplysninger på barnets vegne.

Advokatforeningen er enig i forslaget om at det kan gjøres unntak fra hovedregelen for barn som har fått

statsborgerskap automatisk ved fødsel eller adopsjon. Videre stiller Advokatforeningen seg positiv til at denne adgangen kun skal gjelde der barnet har mindre enn tre års botid i Norge. Unntaksregelen er ment å kunne omfatte barn som har begrenset tilknytning til Norge. Dette hensynet taler for at det er viktig å skille bakgrunnen for hvorfor barna fikk statsborgerskapet (på selvstendig grunnlag eller ikke).

Advokatforeningen mener dette er en fornuftig og hensiktsmessig løsning.

### *3.4.2 Forholdsmessighetsvurdering*

Advokatforeningen er positiv til forslaget om at det i loven § 26 fjerde ledd skal presiseres at det skal foretas en forholdsmessighetsvurdering. Det skal vurderes om konsekvens av tilbakekall av statsborgerskap er forholdsmessig sett hen til statsborgerens tilknytning til Norge på den ene siden, og forholdets alvor på den andre siden. Det tilsvarende vurderinger som skal skje i saker om utvisning etter utlendingsloven. Advokatforeningen er enig i forslaget om at det uttrykkelig i lovtekst må fremgå at hensynet til barnets beste skal være et grunnleggende hensyn i forholdsmessighetsvurderingen.

## **3.5 Departementets forslag til endring i statsborgerloven § 6 – barns automatiske tap**

Advokatforeningen er enig i forslaget om at barn som har ervervet statsborgerskap automatisk ved fødsel eller adopsjon i enkelte tilfeller kan tape statsborgerskapet etter § 26 tredje ledd, forutsatt som redegjort for i punkt 5.4 (krav om mindre enn tre års botid og foretas forholdsmessighetsvurdering).

## **3.6 Forslag om presisering av når uriktige opplysninger kan føre til tilbakekall**

Endringen endrer ikke gjeldende rett og er kun en presisering av bestemmelsen. Advokatforeningen har ingen særskilte bemerkninger til dette.

## **3.7 Retting av skrivefeil i statsborgerloven § 27 syvende ledd**

«Saksførsel» rettes til «sakførsel», som er i tråd med gjeldende rettskrivningsregler. Advokatforeningen har ingen særskilte bemerkninger til dette.

# **4 ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER**

Advokatforeningen peker innledningsvis på at restansetallene er uavhengig av valg av behandlingsform. Uavhengig av valg av behandlingsform er det uansett sannsynlig at antall saker som vil bli ført for UNE eller domstolen vil bli betraktelig redusert når sakene er gjennomgått etter at alternativ 1 eller 2 er vedtatt. Advokatforeningen antar at i de saker hvor barn er berørt og hvor tilbakekall ikke er aktuelt på bakgrunn av de forventede lovendringer, så vil dette redusere antall tilbakekallssaker i en overgangsfase.

Advokatforeningen mener at valg av behandlingsform ikke vil få avgjørende betydning for tidsbruken i forvaltning/domstol. Tilbakekallssaker pågår ofte i flere år, oftere i 2-3 år enn i ett år.

Det er ikke korrekt at valg av behandlingsform vil medføre at personer med kjent identitet vil forbli registrert i det sentrale folkeregisteret med falsk identitet inntil endelig dom er avsagt i ting- eller lagmannsrett. Det vises til at UDI allerede treffer beslutninger om identitetsendringer dersom ny identitet er tilstrekkelig sannsynliggjort og at personen deretter registreres med ny identitet i folkeregisteret.

## 5 LOVENS ORDLYD MV.

Advokatforeningen har ingen særskilte bemerkninger til de foreslåtte endringene i lovteksten i statsborgerloven mv.

Vennlig hilsen



Jens Johan Hjørt  
leder



Merete Smith  
generalsekretær

Saksbehandler: Trude Molvik  
tm@advokatforeningen.no