
Fra: Erik Kongsgaard <Erik.Kongsgaard@politiet.no>
Sendt: 14. desember 2018 14:00
Til: Postmottak KD; Røer Cecilie
Kopi: Postmottak Ledelsesstab POD; Maren Vaagan; John Ståle Stamnes
Emne: Høringssvar - endringer i statsborgerloven mv. (domstolsbehandling av saker om tilbakekall av statsborgerskap)
Vedlegg: PODs høringssvar.pdf; underliggende-enheter.pdf

Vedlagt er Politidirektoratets svar på Kunnskapsdepartementets brev av 5. november 2018 med forslag til endringer i statsborgerloven mv. (domstolsbehandling av saker om tilbakekall av statsborgerskap).

Vi har også lagt ved innspillene vi mottok fra Politihøgskolen, Politiets utlendingsenhet og Oslo, Sør-Vest, Vest og Øst politidistrikter.

Med vennlig hilsen

Erik Kongsgaard
seniorrådgiver

Politidirektoratet
Grense- og utlendingsseksjonen

Telefon: (+47) 96 94 91 65
E-post: erik.kongsgaard@politiet.no
www.politiet.no



Deres referanse:
18/5654

Vår referanse:
201804727-10 008

Sted, Dato
Oslo, 14.12.2018

HØRINGSSVAR - ENDRINGER I STATSBERGERLOVEN MV - DOMSTOLSBEHANDLING AV SAKER OM TILBAKEKALL AV STATSBORGERSKAP

Vi viser til brev av 5. november 2018 fra Kunnskapsdepartementet med høring om forslag til endringer i statsborgerloven mv. Departementet foreslår lovendringer slik at saker om tilbakekall av statsborgerskap skal behandles i domstolen. I høringsnotatet beskrives også et alternativ hvor det fortsatt skal være forvaltningen som fatter vedtak. Departementet ber om høringsinstansenes syn på begge de to alternativene. Høringsfristen er mandag 17. desember 2018.

Politidirektoratet svarer på vegne av politi- og lensmannsetaten. Foruten Politiets utlendingsenhet (PU) og Politihøgskolen, som mottok høringen direkte, har Politidirektoratet forelagt høringsnotatet for Kripos, Økokrim, Nasjonalt ID-senter og politidistriktene.

Vi har mottatt innspill fra Politihøgskolen, Politiets utlendingsenhet (PU), og Innlandet, Oslo, Sør-Vest, Vest og Øst politidistrikter. Innspillene fra Politihøgskolen, PU og Oslo, Sør-Vest, Vest og Øst politidistrikter er vedlagt i sin helhet.

OM POLITIETS ROLLE I SAKSKJEDEN

Vi registrerer at politiets oppgaver i tilknytning til tilbakekall av statsborgerskap i liten grad er omtalt i høringsnotatet, både hva gjelder beskrivelse av gjeldende ordning og forslag til alternative ordninger. Basert på innspill fra *Oslo politidistrikt* og *PU* vil Politidirektoratet derfor innledningsvis beskrive politiets oppgaver i tilbakekallssaker slik dette arbeidet foregikk før Justis og beredskapsdepartementets instruks GI-11/2017 og den forutgående instruks i GI-09/2017.

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 har

også mulighet til å ta i bruk tvangsmidler for undersøkelse av en persons identitet, herunder opptak av fingeravtrykk, beslag av identitetsdokumenter og telefon, samt undersøkelse av bolig. Politiet vil også vurdere om saken skal føres som straffesak eller i forvaltningssporet. I mange tilfeller vil straffesaken være foreldet og saken i sin helhet vil bli ført i forvaltningssporet.

Tilbakekallsportefølje

Med hensyn til ressursbruk må man se på hva som er grunnlaget for at persons statsborgerskap tilbakekalles. En stor andel av tilbakekallsporteføljen består av saker med identitetstvil. I mange tilfeller kan personen fremlegge nye identitetsdokumenter og persons identitet kan verifiseres mot hjemlandets myndigheter. Blant tilbakekallssakene er likevel Somalia og Afghanistan størst. I de fleste tilfellene på grunn av mistanke om at personen har gitt uriktige opplysninger om sin identitet for å fremskaffe et oppholdsgrunnlag. For de nevnte landene er det ikke mulig å få personen verifisert på adekvat måte. Saken vil kreve et intervju av søkeren for å få persons uttalelse om forvaltningens funn. I de fleste tilfeller vil det være det lokale politidistrikt hvor personen er bosatt som foretar intervjuet av søkeren.

Kompetanse

Det kreves høy intervjukompetanse for at tilbakekallsintervjuene skal kunne gjennomføres på en god og rettssikker måte. Politiet har bygget opp og videreutviklet kompetanse i å planlegge og gjennomføre identitetsintervjuer de senere år. Tilbakekallsintervjuet krever en annen kompetanse enn eksempelvis asylintervju og familieinnvandringsintervjuer, med større vekt på alternative forklaringer, strategi og bevisfremleggelse.

Når politiet jobber med en tilbakekallssak vil det som hovedregel også berøre oppholdstillatelsene til familiemedlemmer i riket. Nasjonalt ID-senters anbefalte arbeidsmetode i identitetsintervjuer er å intervju familiemedlemmer med felles historie samtidig, såkalte kryssintervjuer. Politiet gjør avgjørende funn når personene intervjues samtidig. Muligheten til å utrede sakene til relaterte familiemedlemmer samtidig er viktig for å ha muligheten til å kontrollere avvikende opplysninger på en tilfredsstillende måte. Det er ikke minst vesentlig på grunn av adgangen til å benytte tvangsmidler etter utlendingsloven. Denne har man ikke etter statsborgerloven. Politiet har et godt samarbeid med UDI i tilbakekallssakene og politiets arbeid tilpasses UDIs behov for informasjon fra sak til sak.

Tidsbruk

En typisk tilbakekallssak som omfatter flere familiemedlemmer vil kreve en planleggingsfase og en intervjufase. I planleggingsfasen kartlegger man personene i saken og blir gjennom både deres fysiske og elektroniske saksmappe som omfatter alle dokumenter i persons utlendingssak. Videre gjennomgås de sentrale opplysningene de har gitt tidligere, resultat av språktester, søk pengeoverføringer til utlandet og funn i sosiale medier. Når saken omfatter flere familiemedlemmer vil det minimum kreves en dag til planlegging og en til to dager til gjennomføring av intervju. I et sakskompleks hvor tre personer skal intervjues, er det en forutsetning det for kvalitativt best resultater av intervjuene at personene intervjues simultant, dette vil derfor kreve tre saksbehandlere og tilsvarende tidsbruk pr. person som skal intervjues. Personene har krav på tolk når forvaltningen foretar en tilbakekallsvurdering og de fleste ønsker å ha tolk til stede på intervjuene. Å benytte tolk er en ekstrakostnad for politiet, i tillegg til at dette er tidkrevende kreve i intervjusituasjonen.

Det skal som hovedregel tas fingeravtrykk av en utlending i saker hvor det er identitetstvil. Dette krever ekstra ressurser ved oppfølging av positive treff, blant annet ved kontakt med andre lands forvaltning og politi. I tilfeller hvor en utlendings telefon blir beslaglagt for gjennomgang tar det tid å tømme telefonen og sortere og samordne eventuelle funn. Eksempelvis opplyser *Oslo politidistrikt* at de har kapasitet og ressurser til å gjennomføre ett av de ovenfor nevnte sakskompleksene pr. uke.

Flere statsborgerskap

Politiets hovedanliggende er å avklare en persons identitet og om de har rett til å oppholde seg i riket. Det er av avgjørende betydning at norske myndigheter har kontroll på hvilke personer som befinner seg i riket, blant annet i et sikkerhetsperspektiv.

Oslo politidistrikt opplyser at det i den senere tid er avdekket – ved opptak av fingeravtrykk på utlendinger i forbindelse med identitetsintervju – flere personer som har opphold i et annet nordisk land under en annen identitet samtidig som de har opphold i Norge. Dette er personer som har fått opphold i Norge på familiegjenforeningsgrunnlag. I etterkant har de søkt som asyl i et annet nordisk land i et annet navn og med en annen bakgrunnshistorie. Når politiet har avdekket den doble identiteten har personen vært i prosess med å søke om norsk statsborgerskap. I ett tilfelle sendte søkeren inn norsk reisebevis for seg og sine barn med begrunnelsen at de ikke trengte dem fordi personen og dennes barn allerede var svenske statsborgere. Dersom dette ikke avdekkes under saksbehandlingen er det fullt mulig å tilegne seg et norsk statsborgerskap og et annet nordisk statsborgerskap i forskjellige identiteter. Dette muliggjør misbruk og er en sikkerhetsrisiko. Personen kan eksempelvis "låne bort" den ene identiteten til andre personer. Når personen forteller om hvordan vedkommende kom til Norge forteller de som hovedregel at de har reist på et "imposter"-pass. Spesialutsendingene ved ambassadene forteller at en person risikerer mindre kontroll når man benytter seg av et pass utstedt av et Schengen-land.

Iverksettelse

Politiet har, gjennom PU, ansvar for å koordinere og kvalitetssikre utsendelser med tvang. Hvis tilbakekallsvedtak blir fulgt av et vedtak om utvisning, vil PU i samarbeid med politidistriktet iverksette vedtaket med tvang, dersom utlendingen ikke forlater riket innen utreisefristen. I PU er det opprettet et tilbakekallsavsnitt som har ansvaret for å gjennomføre ID-undersøkelser og forberede tilbakekallssaker, herunder også tilbakekall av norsk statsborgerskap som er innvilget på uriktig/falsk identitet.

FØRSTE ALTERNATIV – SØKSMÅL OG DOMSTOLSBEHANDLING (PUNKT 5.1)

Departementet beskriver i punkt 5.1 et alternativ der endringer i statsborgerloven fastsetter at saker om tilbakekall av statsborgerskap skal behandles av domstolen i førsteinstans.

Etter Politidirektoratets vurdering vil det første alternativet ikke styrke rettssikkerheten ved tilbakekall av statsborgerskap. Tvert imot er det grunn til å anta at forslaget vil svekke rettssikkerheten ved tilbakekall av statsborgerskap. Vi mener at hensynet til likebehandling og effektivitet ivaretas bedre gjennom forvaltningsmessig to-instansbehandling. I det følgende gir blant annet *Øst politidistrikt* en grundig vurdering av det første alternativet, og Politidirektoratet tiltrer disse vurderingene.

I dagens organisering med UDI og UNE som behandlingsorganer, er det faglig kvalifiserte ansatte som tar avgjørelser mht. faktum, landkunnskap, praksis og regelverk. UDI og UNE har opparbeidet seg fagkunnskap over tid og har bred erfaring fra disse sakstypene. I domstolene vil trolig ikke den samme særlige fagkunnskapen ligge til grunn hos dommerne. Vi mener derfor at dagens system bedre sikrer hensynet til likebehandling i slike saker.

Hensynet til effektivitet kan trolig heller ikke anses å bli bedre ivaretatt gjennom en domstolsprosess. Domstolene er allerede presset på tid og ressurser, og hvis tilbakekallssaker skal tilføyes den ordinære saksporteføljen i domstolene, mener vi at det er en fare for at disse sakene vil havne i bakre rekke sammenlignet med andre saker som domstolene skal behandle, herunder straffesaker og store sivile søksmål. Vi har merket oss at departementet foreslår at saker om tilbakekall av statsborgerskap skal prioriteres og påskyndes, men mener likevel at det er en reell fare for at slike saker rent faktisk ikke vil bli prioritert foran andre presserende saker i domstolene. Dersom tilbakekallssøksmål likevel prioriteres, vil dette igjen få konsekvenser for andre saker som skal gå for domstolene. Dette er ikke samfunnsøkonomisk lønnsomt, og det er uheldig i et samfunnsperspektiv. Det vil uansett forutsette en betydelig ressurstilførsel til domstolene.

Etter vår mening vil det å samle slike saker i domstolene (selv med tvungent verneting) ikke i større grad sikre rettssikkerheten enn forvaltningsorganer som UDI og UNE, som allerede har spesialistkompetanse på tilbakekall av statsborgerskap.

Også i utlendingsforvaltningen vil saksbehandlingstiden trolig øke med dette alternativet, fordi tilbakekall er en sakstype som får ringvirkninger for relaterte saker som behandles der. I tilfeller hvor myndighetene ønsker å tilbakekalle et tidligere innvilget statsborgerskap, vil dette normalt inngå i et større kompleks av forvaltningssaker. Tilbakekall etter statsborgerloven § 26 annet ledd finner normalt sted i tilfeller hvor innvilgelsen av statsborgerskapet "... er bygget på uriktige eller ufullstendige opplysninger (...) hvis søkeren mot bedre vitende har gitt de uriktige opplysningene eller har fortiet forhold av vesentlig betydning for vedtaket." Dette er forhold som også vil kunne danne grunnlag for utvisningsvedtak etter utlendingsloven, som vil være et nytt enkeltvedtak som skal fattes av UDI. Videre, dersom UDI skulle komme til at utvisning ikke skal finne sted i tillegg til tilbakekall av statsborgerskap, må det vurderes om det etter utlendingsloven skal fattes vedtak om bortvisning, eller om det skal fattes vedtak om oppholdstillatelse i riket. Etter dagens ordning, kan behandlingen av disse vedtakene i større grad samkjøres. Enkeltvedtakene som gjelder utvisning, bortvisning eller oppholdstillatelse, vil følge "normalprosedyren" med UDI som vedtaksmyndighet og UNE som klageinstans. Deretter er det mulighet for etterfølgende domstolsbehandling. I denne sammenheng virker det, som påpekt i høringsnotatet, noe vilkårlig at ett element i sakskomplekset blir trukket ut og underlagt domstolene direkte.

Med det første alternativet må sakskomplekset behandles i ulike prosedyrer og spørsmålet om videre opphold eller utvisning behandles av forvaltningen i etterkant av en eventuell dom på tilbakekall av statsborgerskap. Dette vil føre til ytterligere forlenget saksbehandlingstid, som igjen vil kunne føre til færre utvisningsvedtak fordi tiden som løper kan gjøre dette uforholdsmessig.

Domstolenes arbeid må reguleres ved lov og de kan ikke forventes å være like fleksible som forvaltningen i møte med skiftende behov. Det er tidvis nødvendig å gjennomføre tiltak som raskt kan endre prioriteringer og praksis innenfor lovens rammer. Effektivitet er også en viktig

side av rettssikkerheten. Hvis det skulle oppstå et umiddelbart behov for prioriteringer av tilbakekallssaker, for eksempel på grunn av en avdekning av omfattende ID-juks for en gruppe personer, vil det i praksis bli vanskelig for domstolene å imøtekomme dette, og heller ikke kunne håndtere saksmengden hvis det er høyt antall saker avdekkes og det er nødvendig at porteføljen behandles samlet og raskt. Politidirektoratet kan ikke se at det i høringsnotatet er belyst hvordan domstolene skal kunne håndtere svingninger i antall saker, knyttet til moduser som utlendingsmyndighetene avdekker.

Politidirektoratet mener at det første alternativet utgjør et brudd med den tradisjonelle ansvarsfordelingen mellom den utøvende og dømmende makt i Norge. En slik endring kan svekke tillitten til domstolenes uavhengighet, dersom domstolene må gjøre mer skjønnsmessige vurderinger innenfor et rettsområde som er utpreget politisk styrt. Dette taler i seg selv sterkt imot dette alternativet.

Registrering av identitet

Departementet har bedt om tilbakemelding på problematikken der en person har erkjent de faktiske forhold og dermed står registrert med uriktig identitet i norske registre, og om det er behov for særregler i tiden før dom avsies. Vi bemerker at det finnes en rekke retningslinjer for slike situasjoner allerede i dag, og at dette ikke vil stille seg annerledes ved en eventuell domstolsordning. Vi viser herunder til Riksadvokatens retningslinjer for rapportering av falske identiteter av 25. mars 2011 (10-235), rapporteringsplikt til UDI, jf. politiregisterforskriften § 10-13, rapporteringsplikt til folkeregisteret, jf. politiregisterforskriften § 10-14 og Politidirektoratets rundskriv 2011/003.

Etter vår oppfatning vil det være behov for særregler i saker hvor personer erkjenner de faktiske forhold i en tilbakekallssak. Innspill fra politidistriktene viser at de jevnlig opplever at personer i den innledende saksforberedelse eller ved et identitetsintervju hos politiet innrømmer at de har oppgitt uriktige identitetsopplysninger eller opplysninger om hvor de kommer fra. Enkelte personer fremlegger også ved erkjennelsen dokumentasjon på sin korrekte identitet. Det er ikke heldig for personen dersom man ved en "tilståelse" skal bli nødt til å vente mer enn et år på å få en avklaring av om det vil medføre tilbakekall av statsborgerskapet. En raskere saksgang og avklaring vil kunne være et incentiv for å få personer til å erkjenne de faktiske forhold og fremlegge dokumentasjon på hvem de faktisk er.

Det bemerkes at det er behov for å utarbeide gode varslingsrutiner til politiet som passutstedende myndighet og Skatteetaten dersom statsborgerskapet blir tilbakekalt ved dom, dersom høringsnotatets første alternativ skulle bli en realitet. Det stilles spørsmål ved om det i så tilfelle skal varsles på det tidspunkt dommen faller eller om det skal varsles i det ankefristen er utløpt, og personen ikke har anket dommen om tilbakekall. Det er en forutsetning for politiets inndragning av personens pass at gode meldingsrutiner etableres.

ANDRE ALTERNATIV – STYRKET RETTSSIKKERHET I DAGENS SYSTEM (PUNKT 5.2)

Departementet beskriver i punkt 5.2 et alternativ hvor det fortsatt skal være forvaltningen som fatter vedtak, men med den endring at det blir full nemndsbehandling i UNE, det gis fritt rettsråd i klageomgangen og at man beholder sitt statsborgerskap inntil saken er avgjort i tingretten.

Etter Politidirektoratets vurdering har dette alternativet, i motsetning til det første alternativet, godt potensial for å styrke rettssikkerheten ved tilbakekall av statsborgerskap. Dette alternativet er også i tråd med den tradisjonelle ansvarsfordelingen mellom den utøvende og dømmende makt i Norge, og med det norske systemet med at domstolene kontrollerer forvaltningens vedtak.

Med dette alternativet behandles sakene fortsatt der hvor kompetansen på fagområdet ligger, og man kan opprettholde effektiviteten ved å behandle sammenknyttede saker samtidig.

I henhold til det andre alternativet vil den det gjelder beholde statsborgerskapet inntil saken er avgjort av tingretten, dersom saken bringes inn for domstolen innen en frist på fire måneder. Konsekvens av at fristen på fire måneder ikke overholdes, blir at UNEs vedtak om tilbakekall av statsborgerskap får rettsvirkning. Det er nødvendig å etablere gode rutiner innen utlendingsforvaltningen for å fange opp sakene når personen har fått tilbakekalt statsborgerskapet i UNE og eventuelt ikke bringer saken inn for domstolen innen den angitte fristen på fire måneder. Det vil i disse tilfellene være vesentlig å varsle politiet som passutstedende myndighet når personens statsborgerskap blir tilbakekalt dersom personen velger ikke å bringe saken inn for domstolen. *Oslo politidistrikt* opplyser at det erfaringsmessig er slik i dag at saker hvor UDI har tilbakekalt midlertidige og permanente oppholdstillatelser, samt saker hvor det er fattet vedtak om bortfall av permanent oppholdstillatelse, forventer UDI alltid at personen klager på vedtaket og sender derfor ikke på vedtakstidspunkt beskjed til folkeregisteret. Det fanges i enkelte tilfeller heller ikke opp dersom klagefristen er utløpt og personen ikke har klaget på vedtaket. Personen står fortsatt registrert med den tilbakekalte oppholdstillatelsen i folkeregisteret. Det har også vært eksempler på rutinesvikt i saker om tilbakekall av statsborgerskap, UDI har ikke sendt melding om vedtak om tilbakekall til folkeregisteret og politiets passkontor og personer har derfor hatt gyldig norsk pass i årevis etter tilbakekall av statsborgerskap. På bakgrunn av disse erfaringene understrekes det at gode rutiner må innarbeides for å sikre at det sendes melding om vedtak om tilbakekall fire måneder etter vedtaket.

Sør-Vest politidistrikt har i sitt innspill pekt på at det ikke er grunnlag for å avvende tilbakekall av statsborgerskapet til etter en domstolsbehandling er avsluttet. UNEs beslutning om å kalle tilbake statsborgerskapet bør oversendes Skattedirektoratet straks for registrering i folkeregisteret. Forlenget behandling vil få uheldige konsekvenser for senere vurderinger i utlendingsforvaltningen vedrørende oppholdsretten. Politidirektoratet tiltrer denne vurderingen.

OM ENDRINGER I STATSBERGERLOVEN § 26 ANNET LEDD (PUNKT 5.4)

Tilbakekall av barns statsborgerskap (punkt 5.4.1)

Politidirektoratet har mottatt innspill fra underliggende enheter med ulike syn på de foreslåtte endringene i statsborgerloven § 26 annet ledd. *Politi høgskolen* støtter forslagene om endringer i hjemmelen for tilbakekall av barns statsborgerskap, herunder at barns statsborgerskap som hovedregel ikke skal tilbakekalles som følge av feil begått av barnets foreldre eller besteforeldre, men mener at det kan gjøres unntak fra denne hovedregelen i tilfeller der barnet har en begrenset tilknytning til landet. *Øst politidistrikt* gir også delvis tilslutning til forslaget. *Sør-Vest politidistrikt* mener at kravet til barns botid bør økes, og viser til at ved tre års botid kan relativt små barn uten skolegang i Norge medføre at statsborgerretten er i behold, selv om vilkårene for oppholdsrett aldri var oppfylt på tidspunkt for oppfylt botid og

vedtaket er bygget på feil premisser. Det pekes på at unntak ved kun tre års botid vil medføre urimelig forskjellsbehandling mellom familier med og uten barn, og det fremholdes at forholdsmessighetsvurderingen, samt en "barnets beste"-vurdering, er tilstrekkelig for å komme til en korrekt beslutning. *PU* mener at forslaget bør utredes nærmere og peker på at det ikke besvarer hvordan barns økte rettigheter vil påvirke foreldrenes rettsstilling i Norge. *PU* nevner også at dersom foreldrenes statsborgerskap blir tilbakekalt på grunn av uriktig identitet, mens barna beholder sitt norske statsborgerskap, så løser ikke det problemet om at flere barn vil kunne bo under uriktig identitet i Norge. Man vil da ha norske statsborgere som man rent faktisk ikke vet hvem er, dersom det er snakk om avledet ID-tvil.

Politidirektoratet er enig i at det som et utgangspunkt må kreves mer for å tilbakekalle barns statsborgerskap enn tilbakekall for en voksen som selv er skyld i de uriktige opplysningene som er gitt til norske myndigheter, og at hensynet til barnets beste skal stå sentralt i vurderingen. Det er imidlertid en risiko for at utlendinger får mindre incentiv til å oppgi riktige opplysninger til norske myndigheter når de ankommer Norge, dersom norske myndigheter kun i noen få tilfeller kan tilbakekalle barns statsborgerskap. Lovbestemmelsen må derfor være egnet til å bevare hovedprinsippet om at det er helt nødvendig å få korrekt informasjon om identitet. Dette må ses i lys av at norske myndigheter for øvrig skal ha en tilnærming til identitet som et grunnleggende prinsipp i utviklingen i statsforvaltningen fremover. Dette gjelder både i Norge og Europa for øvrig. En person skal kun inneha én identitet og én elektronisk-ID i Norge og Schengen-området. Etter Politidirektoratets vurdering er departementets forslag adekvat balansert mellom hensynet til barnets beste og hensynet til samfunnets behov for sikre identitetsopplysninger.

Forholdsmessighetsvurderingen (punkt 5.4.2)

Videre er vi enige i at forholdsmessighetsvurderingen lovfestes. Vi støtter at tema for forholdsmessighetsvurderingen er statsborgerens tilknytning til Norge sett opp mot forholdets alvor. Det bør imidlertid ikke være en høy terskel for når det anses som et alvorlig forhold å gi uriktige opplysninger om identitet til norske myndigheter. Det bør være en hovedregel at statsborgerskapet tilbakekalles når personen mot bedre vitende har gitt uriktige eller ufullstendige opplysninger til myndighetene av vesentlig betydning for vedtaket. Dette av åpenbare allmennpreventive årsaker. Oppdagelsesrisikoen er liten og gevinsten er stor. Å avdekke disse forholdene kan ofte kreve omfattende undersøkelser. Det må derfor gis et klart signal om at den klare hovedregelen er at statsborgerskap kan fratras den som får slik status som følge av svik. Vi viser dessuten til det generelle fokuset på norske myndigheters kunnskap om rett ID i samfunnet.

ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER

Politidirektoratet bemerker at anslaget over antall restanser på tilbakekallssaker som UDI har innrapportert til departementet antagelig ikke gir et korrekt bilde av det totale antallet saker som ligger i bero i øvrige deler av utlendingsforvaltningen. *Oslo politidistrikt* opplyser at de har informasjon om potensielle statsborger-tilbakekall i en rekke saker, men på grunn av instruksjonen om berostillelse av tilbakekallssaker, GI-11/2017 og tidligere GI-09/2017, har det ikke vært anledning til å utrede videre om dette kan være reelle tilbakekallssaker. Fordi det ikke er anledning til å utrede sakene videre har det medført at det ikke er opprettet tilbakekallssak og opplysningene er ikke videreformidlet til UDI. Det er kun opplysninger om mulige tilbakekall av statsborgerskap avdekket i forbindelse med familieinnvandrings saker fra tilknyttede personer som rutinemessig er innrapportert til UDI. Dette for at UDI skal ha

tilstrekkelig kunnskap til å fastslå behovet for om de tilknyttede familieinnvandrings sakene skal berostilles. Politidirektoratet antar at dette også gjelder flere andre politidistrikter. Vi antar derfor at mørketallene er store med hensyn til ikke-utredede tilbakekallssaker, som ikke er hensyntatt i Vista Analysers utredning av de økonomiske og administrative konsekvenser.

Det kommer derfor til å bli mer ressurskrevende å gjenoppta utredningen av alle berostilte saker som har hopet seg opp i påvente av denne prosessen enn det som fremgår av høringsnotatet. Det antas videre at det gjenstår en god del saksforberedelse av sakene før de er klare for vedtak, særlig fordi sakene nå har ligget i lang tid på vent. For å unngå en saksbehandlingstid på flere år i fremtidige saker om tilbakekall av statsborgerskap vil politidistriktene måtte øke saksbehandlingskapasiteten for denne sakstypen. Eksempelvis anslår *Oslo politidistrikt* at de som et minimum vil bli behov for en tilførsel av 15–20 årsverk for å kunne håndtere en slik portefølje. Det vil ta tid å etablere en domstolsordning, som igjen vil medføre at restansene øker ytterligere og personene vil i tiden som går, opparbeide seg mer tilknytning til Norge.

Det vil påløpe kostnader for politiet uavhengig av ordning, men særlig ved en domstolsordning som mest sannsynlig vil innebære lengre saksbehandlingstid for disse sakene generelt, jf. vår vurdering ovenfor. For politiet kan dette for eksempel påvirke arbeid med ID-avklaring i tilknyttede saker. Som saksforberedende instans vil politiet også kunne få økt merarbeid i saker der det i etterkant skal vurderes om personene skal få eventuelle nye tillatelser på riktig identitet, i og med at jo lengre tid som går, jo mer ressurskrevende kan sakene bli. Det er krav om at søker godtgjør sin identitet og sitt norske statsborgerskap i passloven § 3. *Øst politidistrikt* peker blant annet på at de allerede har hatt utfordringer i saker om pass der personer har hatt berostilte saker om tilbakekall av statsborgerskap. Dersom en sak om tilbakekall av statsborgerskap har lang liggetid/saksbehandlingstid, vil spørsmålet om vedkommende bør få sitt pass vedtatt innlevert, jf. passloven § 7 komme på spissen. Politiet vil måtte legge dokumentene i utlendingssaken til grunn for sin vurdering uten at saken er endelig avgjort. I slike saker skal det foretas selvstendige vurderinger av om kravene i passloven er oppfylt. Slike saker er erfaringsmessig ressurs- og tidkrevende. Det samme vil gjelde dersom et norsk pass utløper under saksbehandlingstiden i UDI/domstolen, og vedkommende søker om nytt norsk pass. Jo lengre liggetid på disse sakene, jo større økonomiske og administrative konsekvenser vil det ha for politiet som passmyndighet. Vi viser dessuten til at det vil svekke tilliten til norske pass dersom personer med kjent uriktig identitet får utstedt norsk pass, eller får lov til å beholde sitt norske pass.

Vi kan for øvrig ikke se at de to ulike behandlingalternativene nødvendigvis vil utgjøre en like stor differanse økonomisk og ressursmessig for politiets vedkommende som for øvrige deler av utlendingsforvaltningen og for domstolene. Politidistriktenes saksforberedelse antas å være relativt tilsvarende for begge sakstypene, jf. vår redegjørelse ovenfor. Politidirektoratet legger til grunn at kravene til saksforberedelse ikke blir mindre omfattende dersom domstolsbehandling innføres, i og med at saken i retten ikke skal behandles av dommere med den samme landkunnskapen og kjennskapen til utlendingfeltet som saksbehandlere i UDI og UNE innehar.

Politiet opplever i dag at tilbakekallssaker som behandles i rettssystemet i stor grad krever tilstedeværelse av saksbehandler i politiet som vitne. Det fortsettes at dette behovet fortsatt vil være til stede dersom domstolsbehandling innføres i første instans, dette vil utgjøre et merkbart ressurstap fra den ordinære saksbehandlingen ved at politiets saksbehandlere vil bruke mer av sin arbeidstid på å møte i retten. Med Oslo tingrett som tvungent verneting vil

det gi de fleste politidistrikter økte reisekostnader og større tidsbruk for hver saksbehandler som skal vitne i retten.

Med hilsen

Ole Bredrup Sæverud
fung. avdelingssjef

Maren Vaagan
fung. seksjonssjef

Dokumentet er godkjent elektronisk.



Politidirektoratet
Postboks 2090 Vika
0125 OSLO

NORWEGIAN POLICE UNIVERSITY COLLEGE

Deres referanse:
201804727-2 008

Vår referanse:
18/05077-3

Dato:
03.12.2018

INNSPILL TIL HØRING - FORSLAG TIL ENDRINGER I STATSBERGERLOVEN (DOMSTOLSBEHANDLING AV SAKER OM TILBAKEKALL AV STATSBERGERSKAP)

Politihøgskolen viser til Politidirektoratets brev av 13. november 2018, der direktoratet ber om innspill til høring om forslag til endringer i statsborgerloven, med henvisning til Kunnskapsdepartementets høringsnotat av 5. november 2018.

Høringsnotatets pkt. 5.1, 5.2 og 5.4

Politihøgskolen har gjennomgått Kunnskapsdepartementets høringsnotat, og støtter departementets alternative forslag i pkt. 5.2. Forslaget innebærer at det fortsatt skal være forvaltningen som fatter vedtak, men med den endring at det blir nemndbehandling med personlig fremmøte i UNE, at det gis fritt rettsråd i klageomgangen, fri sakførsel ved behandling i domstolen, fritak for rettsgebyr, og at man beholder sitt statsborgerskap inntil saken er avgjort av tingretten.

Grunnen til at Politihøgskolen ikke støtter forslaget om domstolsbehandling av saker om tilbakekall i pkt. 5.1, er primært av prinsipiell karakter. Innvilgelse av statsborgerskap er et enkeltvedtak i forvaltningssak. Dersom myndighetene senere ønsker å tilbakekalle et statsborgerskap etter statsborgerloven § 26 annet ledd, vil dette innebære en omgjøring av tidligere vedtak (nytt enkeltvedtak). Det å fatte slike avgjørelser i forvaltningssaker, bør fortsatt foretas av forvaltningsmyndighetene, da det å overføre slik forvaltningsmyndighet fra den utøvende makt til den dømmende makt, kan fremstå i strid med maktfordelingsprinsippet. Som påpekt i høringen, så kan det forhold at visse forvaltningsavgjørelser fjernes fra den utøvende makt, redusere «...muligheten for parlamentarisk og konstitusjonell kontroll tilsvarende.»

I tillegg til dette prinsipielle utgangspunktet, er det grunn til å tro at den foreslåtte ordningen med domstolsbehandling av tilbakekallsaker, kan bli unødig komplisert, og medføre en forlenget saksbehandlingstid. I tilfeller hvor myndighetene ønsker å tilbakekalle et tidligere innvilget statsborgerskap, vil dette være et enkeltvedtak som normalt inngår i et større kompleks av forvaltningssaker. Tilbakekall etter statsborgerloven § 26 annet ledd finner normalt sted i tilfeller hvor innvilgelsen av statsborgerskapet «...er bygget på uriktige eller ufullstendige opplysninger

(...) hvis søkeren mot bedre vitende har gitt de uriktige opplysningene eller har fortiet forhold av vesentlig betydning for vedtaket.» Dette er forhold som også vil kunne danne grunnlag for utvisningsvedtak etter utlendingsloven, som vil være et nytt enkeltvedtak som skal fattes av Utlendingsdirektoratet (UDI). Videre, dersom UDI skulle komme til at utvisning *ikke* skal finne sted i tillegg til tilbakekall av statsborgerskap, må det vurderes om det etter utlendingsloven skal fattes vedtak om bortvisning, eller om det skal fattes vedtak om oppholdstillatelse i riket. Etter dagens ordning, kan behandlingen av disse vedtakene i større grad samkjøres. Enkeltvedtakene som gjelder utvisning, bortvisning eller oppholdstillatelse, vil følge «normalprosedyren» med UDI som vedtaksmyndighet og UNE som klageinstans. Deretter er det mulighet for etterfølgende domstolsbehandling. I denne sammenheng virker det, som påpekt i høringsnotatet, noe vilkårlig at et element i sakskomplekset blir trukket ut, og underlagt til domstolene direkte. Høringsnotatet peker også på økt risiko for at det oppstår uklare ansvarsforhold mellom domstolene og den utøvende makt.

Videre er det grunn til å tro at manglende kapasitet hos domstolene til å behandle vedtak om tilbakekall av statsborgerskap, vil kunne medføre lengre saksbehandlingstid. Som påpekt i høringsnotatet, har Norge tidligere blitt dømt i EMD, hvor det har blitt lagt vekt på at slike saker ikke har vært håndtert med tilstrekkelig hurtighet og effektivitet. Videre er det grunn til å tro at domstolsbehandling kan medføre en forsinkelse av eventuell straffesak som oppstår i forbindelse med saken (uriktig forklaring til offentlig myndighet, mv.).

Endelig så vises det til at rettsikkerheten kan styrkes på andre måter enn gjennom domstolsbehandling av tilbakekall av statsborgerskap. Det vises til de øvrige forslagene om nemndbehandling med personlig fremmøte i UNE, at det gis fritt rettsråd i klageomgangen, fri sakførsel ved behandling i domstolen, fritak for rettsgebyr, og at man beholder sitt statsborgerskap inntil saken er avgjort av tingretten. Disse forslagene til tiltak støttes av Politihøgskolen.

Når det gjelder høringsnotatets pkt. 5.4, så støtter vi forslagene om endringer i hjemmelen for tilbakekall av barns statsborgerskap, herunder at barns statsborgerskap som hovedregel ikke skal tilbakekalles som følge av feil begått av barnets foreldre eller besteforeldre, men at det kan gjøres unntak fra denne hovedregelen i tilfeller der barnet har en begrenset tilknytning til landet.

Med hilsen

Nina Skarpenes
rektor/sjef Politihøgskolen

Elisabeth Hammer Sæten
seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent uten signatur.

Kopi til:
Politidirektoratet v/Erik Kongsgaard

Saksbehandler:
Høgskolelektor Ann Kristin Markussen



Politidirektoratet
Postboks 8051 Dep
0031 OSLO

<i>Deres referanse</i>	<i>Vår referanse</i>	<i>Dato</i>	
Kunnskapsdepartementet: 18/5654-1	201801025-3	04.12.2018	U.off. Offl. §

**Innspill til høring om forslag til endringer i statsborgerloven mv.
(domstolsbehandling av saker om tilbakekall av statsborgerskap)t**

Det vises til Politidirektoratet (POD) e-post av 13.11.2018, vedlagt Kunnskapsdepartementets høringsbrev av 05.11.2018 hvor det bes om innspill til høringsnotat om domstolsbehandling av tilbakekall av statsborgerskap etter statsborgerloven § 26 annet ledd.

Departementets forslag til lovendringer omhandler nærmere skisserte problemstillinger knyttet til spørsmålet om domstolsbehandling i saker om tilbakekall av statsborgerskap.

Frist for tilbakemelding til POD er 04.12.2018.

PU's innspill er i all hovedsak knyttet til departementets forslag i punkt 5 i høringsnotatet. Særlig vil lovforslag punkt 5.1 og 5.2 omtales. PU's generelle tilbakemelding at det fra politiets side fremstår som bekymringsfullt dersom alvorlige lovbrudd som å opptre med falsk ID, bruk av falske dokumenter og det å gi uriktige opplysninger til utlendingsmyndighetene i sak etter loven, ikke skal få noen forvaltningsrettslige konsekvenser, ved at det skal skje en forholdsmessighetsvurdering av hvorvidt et ugyldig vedtak skal tilbakekalles.

PU mener videre at tilbakekall fortsatt bør være forvaltningsvedtak som behandles av forvaltningen og av Utlendingsnemnda (UNE), som er et domstollignende organ på utlendingsfeltet. En splittelse av saksbehandling i enkeltsaker mellom forvaltningsorganet og domstolen bærer preg av å være lite prinsipiell, uhensiktsmessig og med stort potensiale for utilsiktede virkninger. Departementets argumentasjon om at en domstolsbehandling vil styrke rettsikkerheten fremstår lite faglig forankret.

Nedenfor følger PU vurderinger og innspill til høringsnotatet.

Politiets utlendingsenhet

Besøk: Økernveien 11-13, 0653 Oslo
Post: Postboks 2095 Vika, 0125 Oslo
Tlf: 22 34 24 00 Faks: 22 35 37 00
E-post: politiets.utlendingsenhet@politiet.no

Org. nr.: 986 210 504 mva

1. Innledende betraktninger

Det følger av PUs mandat at PU som særorgan i politiet har nasjonalt ansvar for ID-fastsettelse av asylsøkere. PU har også nasjonalt ansvar for å koordinere og kvalitetssikre utsendelser med tvang. Hvis tilbakekallsvedtak blir fulgt av et vedtak om utvisning, vil PU i samarbeid med politidistriktet iverksette vedtaket med tvang, dersom utlendingen ikke forlater riket innen utreisefristen. I PU er det opprettet et tilbakekallsavsnitt som har ansvaret for å gjennomføre ID-undersøkelser og forberede tilbakekallsaker, herunder også tilbakekall av norsk statsborgerskap som er innvilget på uriktig/falsk identitet. Lovforslaget om domstolsbehandling av saker om tilbakekall av statsborgerskap reiser prinsipielle problemstillinger. Norge har ingen tradisjon med særskilte forvaltningsdomstoler. Det bygger på lang tradisjon i Norge at domstolene kan føre kontroll med forvaltningens vedtak ved å prøve om det foreligger myndighetsmisbruk eller feil regelanvendelse. Domstolen har imidlertid begrenset adgang til å prøve forvaltningens frie skjønn. Lovforslaget om domstolsbehandling av saker om tilbakekall av statsborgerskap medfører en endring av rollefordelingen mellom domstolene og forvaltningen. Det er en bekymring at en slik endring kan svekke tillitten til domstolenes uavhengighet, dersom domstolene må gjøre mer skjønnsmessige vurderinger innenfor et rettsområde, som er særdeles politisk styrt. På utlendingsfeltet skal innvandringspolitiske hensyn tillegges stor vekt, det er regjeringen og myndighetene som har ansvaret for innvandringspolitikken og som bestemmer regelverket om hvem som skal få oppholde og bosette seg i landet.

En vurdering av hvorvidt det skulle etableres en forvaltningsdomstol for utlendingssaker er nylig vurdert. Et særdomstolsutvalg ledet av jusprofessor Hans Petter Graver ga i NOU 2017:8 ("*Særdomstoler på nye områder?*") en vurdering av spørsmålet. Særdomstolsutvalget, som var bredt sammensatt, utredet om UNE burde erstattes av en forvaltningsdomstol. Konklusjonen ble at utvalget anbefalte at det ikke etableres en forvaltningsdomstol for utlendingssaker, se punkt 33.7 i NOU 2017:8. PU satt i referansegruppen med POD og Oslo Politidistrikt i forbindelse med denne utredningen. PUs tilbakemelding på spørsmålene som ble stilt referansegruppen, var i tråd med utvalgets konklusjon, og er fremdeles relevant, da de prinsipielle og rettslige problemstillingene i utgangspunktet er det samme.

PU nevner også for ordens skyld at spørsmålet om hvorvidt vedtak og utvisning på grunnlag av straff skulle overføres til domstolene ble behandlet i et regjeringsoppnevnt utvalg i 2011. Heller ikke her fant man at det ville gi en effektivitetsgevinst eller rettsikkerhetsgevinst ved overføring av utvisningsvedtak i domstolene.

2. Domstolsbehandling av saker om tilbakekall av statsborgerskap (Punkt 5.1 og 5.2)

2.1 Hva ønskes oppnådd ved lovendringen – økt rettsikkerhet

Departementet ber om høringsinstansenes syn på de to alternativene:

1. Domstolsbehandling av saker om tilbakekall av statsborgerskap (Høringsnotatet punkt 5.1)
2. Å styrke rettssikkerheten i saker som gjelder tilbakekall av statsborgerskap innen gjeldede system (Høringsnotatet punkt 5.2)

Hovedargumentet bak lovforslaget i punkt 5.1 om domstolsbehandling synes å være at en domstolsbehandling av spørsmålet om tilbakekall av statsborgerskap på en bedre måte enn forvaltningen kan ivareta **rettssikkerheten** til utlendingen.

Det fremgår ikke direkte av høringsnotatet punkt 5.1. hva som konkret skulle tilsi at det blir en økt rettssikkerhet ved overføring av behandlingen av slike saker til en forvaltningsdomstol. PU mener det er uheldig at departementet ikke har drøftet dette nærmere, i og med at bakgrunnen for lovforslaget er en oppfatning om at behandling i domstolen vil øke rettssikkerheten. Det eneste som nevnes er at tidligere praksis viser at det ikke er et stort antall saker om tilbakekall av statsborgerskap, og at å samle sakene ved en domstol vil samle nødvendig ekspertise og kunnskap. Videre at dette vil føre til entydig praksis og bedre rettssikkerhet.

I høringsnotatet er det uklart hvorfor stortingsflertallet mener at dagens ordning med klagebehandling i utlendingsforvaltningen ikke fungerer, og hvorfor det er behov for lovendringer.

Begrunnelsen bak lovforslaget fremkommer tydeligere av Innst. 269 S (2016-2017), som er innstillingen fra Stortinget fra kommunal- og forvaltningskomiteen (heretter: Innst.). Stortingsflertallet viser bl.a. til at tilbakekall av statsborgerskap er et svært inngripende tiltak, og domstolene derfor bør ha beslutningsmyndighet i sakene. Det hevdes at så inngripende tiltak ikke må være gjenstand for politikk og skiftende regjeringer, altså at vurderingen gjøres av en politisk uavhengig part. Det fremgår videre at i domstolen vil prosessen gjøres mer omfattende, med muligheter for kontradiksjon i alle saker, og at den som sak om tilbakekall gjelder for, ikke bør rammes økonomisk som følge av at staten reiser sak om dette. Til dette siste bemerker PU at dersom tilbakekall av statsborgerskapssaker skal behandles av domstolen, er det åpenbart at det må gis fri rettshjelp og sakførsel når staten går til sak mot den enkelte borger.

I punkt 5.2 foretar departementet en grundigere vurdering av hvordan rettssikkerheten kan styrkes innenfor dagens system, og fremhever negative aspekter ved innføring av domstolsbehandling av tilbakekall av statsborgerskap. Departementets argumentasjon om styrking av rettssikkerheten i saker om tilbakekall av statsborgerskap, er knyttet til gjeldende rett. PU er, med enkelte unntak av sentral betydning, i all hovedsak enig i departementets vurderinger under dette punktet.

2.2 Politisk uavhengighet og kontradiksjon

PU oppfatter stortingsflertallet slik at en så viktig rettighet som statsborgerskap kun skal tilbakekalles i en prosess som stiller strenge krav til uavhengighet og kontradiksjon. Videre at avgjørelse ved enkeltvedtak skaper usikkerhet.

Politisk uavhengighet

Hovedargumentet for å overføre porteføljen om tilbakekall av statsborgerskap til domstolene, synes å være at dette vil skape en økt tillitt til at slike avgjørelser ikke er politisk styrt og videre at dette vil kunne bidra til å øke legitimiteten til avgjørelsene.

Til dette bemerker PU at verken Utlendingsdirektoratet (UDI) eller UNE kan instrueres i behandlingen av enkeltsaker. UDI kan instrueres om lovtolkning og skjønnsutøvelse. UNE er imidlertid opprettet som et (uavhengig) domstolliknende organ, se utlendingsloven § 77, og departementets instruksjonsmyndighet overfor UNE gjelder kun prioritering av saker. Departementet kan ikke instruere UNE om lovtolkning eller skjønnsutøvelse, se

utlendingsloven § 76 annet ledd. PU mener således at hensynet til politisk uavhengighet er godt ivaretatt ved dagens ordning, og i større grad enn for forvaltningsklager på andre områder.

Det er forøvrig et behov for politisk styring i utlendingssaker. Det er lovbestemt at utlendingsretten skal være preget av politiske føringer. Dette følger av formålsparagrafen i utlendingsloven § 1 første ledd, hvor det fremgår at loven skal gi grunnlag for regulering av og kontroll med inn- og utreise, og utlendingers opphold i riket, "*i samsvar med norsk innvandringspolitikk*" og internasjonale forpliktelser.

En forvaltningsdomstol vil ikke være fleksibel i møte med skiftende behov, herunder gjennomføre tiltak som raskt kan endre prioriteringer og praksis innenfor lovens rammer. Domstolenes arbeid må reguleres ved lov. Effektivitet er også en viktig side av rettssikkerheten. Hvis det skulle oppstå et umiddelbart behov for prioriteringer av tilbakekallssaker, for eksempel på grunn av en avdekning av omfattende ID-juks for en gruppe personer, vil det i praksis bli vanskelig for domstolene å imøtekomme dette, og heller ikke kunne håndtere saksmengden hvis det er et høyt antall saker avdekkes og det er nødvendig at porteføljen behandles samlet og raskt. PU kan ikke se at det i høringsnotatet er belyst hvordan domstolene skal kunne håndtere svingninger i antall saker, knyttet til moduser som utlendingsmyndighetene avdekker, heller ikke hvordan imøtekomme behovet for politisk styring eller forholde seg til politisk betente saker. Disse argumentene var ett av de tre hovedpunktene bak konklusjonen i Graver-utvalgets utredning, se punkt 33.7.3.

PU nevner også at det blir en utfordring å håndtere tilbakekallssaker dersom én i familien har norsk statsborgerskap og resten av familien har midlertidig oppholdstillatelse eller permanent opphold. Dette kan ofte være tilfelle for utlendinger som har ankommet Norge på forskjellig tidspunkt og med ulik inngang til Norge, enten som asylsøkere eller i familieforening.

PU er enig i departementets vurdering i punkt 5.2 i høringsnotatet: Det at domstolene får ansvaret for å utøve statsborgerpolitikk, vil kunne øke risikoen for at domstolene blir trukket inn i politiske spørsmål. PU kan heller ikke se at denne risikoen er belyst i høringsnotatet. Statsforfatningen i Norge er ikke tilpasset et slikt system, da det er et prinsipielt skille mellom lovgivende, utøvende og dømmende makt. Maktfordelingsprinsippet må også sees på som en del av det norske samfunnets garanti for at rettssikkerheten til innbyggerne blir ivaretatt.

Det er en svakhet at de ovennevnte spørsmål ved domstolsbehandling ikke synes besvart av departementet i høringsnotatet.

Etter hva PU kan se er kravet om politisk uavhengighet i *enkelt saker* godt ivaretatt ved dagens ordning. Det å generelt forhindre politisk styring av tilbakekallssaker, herunder instruksjon om prioriteringer, vil bryte med forutsetningene for utlendingslovgivningen.

Kontradiksjon

Ett annet synspunkt fremmet av stortingsflertallet er at hensynet til kontradiksjon ivaretas bedre ved en domstolsbehandling.

Det er foreslått nye saksbehandlingsregler for domstolsbehandling av tilbakekall av statsborgerskap. I utformingen er sett hen til hvordan saker om fratakelse av rettslig

handleevne etter vergemålsloven behandles av domstolen. Den nærmere utformingen av reglene fremkommer av høringsnotats punkt 7, punkt 3 (Endringer i statsborgerloven mv.). Her fremgår at tvisteloven gjelder når ikke annet følger av regler gitt i eller i medhold av loven.

Det fremgår av punkt 5.1 at det er domstolen som vil ha en plikt til å sørge for at bevisføringen gir et forsvarlig faktisk avgjørelsesgrunnlag. UDI skal så vidt PU forstår utrede/foreta undersøkelser i sakene. Hvordan denne samhandlingen skal skje, bør etter PUs oppfatning utredes nærmere. Videre fremgår det at retten bare kan avgjøre de krav som er reist i saken, og at saken ikke burde være undergitt partenes frie rådighet.

PU nevner at hensynet til kontradiksjon synes bedre ivaretatt med en rendyrket partsprosess, enn med de ovenfor nevnte forslagene. En domstolprosess vil sikre at utlendingen i større grad får anledning til å få se og få kommentere det som andre, vitner, sakkyndige, har brakt inn i saken, og at avgjørelsen ikke bygger på omstendigheter som parten ikke har hatt foranledning til å uttale seg om. Videre sikrer det at utlendingen i større grad får rett til innsyn i sakens dokumenter. Alt i alt taler dette for en grundigere prosess.

PU vil imidlertid også bemerke at tvistelovens regler om offentlighet vil kunne gi den personen saken gjelder uønsket eksponering, se departementets vurdering av dette i høringsnotatet punkt 5.2.

PU stiller seg tvilende til om en slik domstolprosess som foreslått vil føre til raskere behandling av saken enn det utlendingsforvaltningen gjør. Løsning fremstår som meget omstendelig og ineffektiv.

Det vises i den sammenheng til Graver-utvalgets utredning punkt 33.7.2 som konkluderer med at en eventuell styrking av rettssikkerhet eller tillitt som kan oppnås ved å erstatte UNE med en forvaltningsdomstol, ikke var stor nok til at den bør danne grunnlag for en så betydelig omlegging av dagens system. PU mener at samme argument gjør seg gjeldende her.

I dag plikter forvaltningen å opplyse saken tilstrekkelig, og forvaltningen har en undersøkelses- og utredningsplikt. I prinsippet kan en utlending bare klage på vedtaket uten noen begrunnelse, og klageorganet tar uansett en full ny vurdering av saken. Forvaltningen vurderer videre om det er behov for at ytterligere informasjon bør hentes inn. Underveis i saksbehandlingen i forvaltningen kan nye opplysninger komme inn etter hvert og tas med i vurderingen i klagesaksbehandlingen.

PU mener at hensynet til kontradiksjon er godt ivaretatt gjennom reglene i forvaltningsloven, samt at klagebehandlingen på utlendingsfeltet er grundigere enn det som ellers gjelder i forvaltningssaker. I motsetning til forvaltningsklager ellers, kan UNE legge opp til muntlig nemndsmøter som kan gi bedre grunnlag for å vurdere bevisene i saken. Etter en to-instansbehandling er det deretter adgang til å bringe saker inn for domstolene på ordinært vis.

2.4 Inngripende vedtak

Stortingsflertallet legger til grunn at tilbakekall av norsk statsborgerskap er et svært alvorlig vedtak med store konsekvenser for den enkelte, og at derfor bør behandles av domstolene. Videre trekkes det paralleller til øvrige rettsområder hvorav tingretten behandler sakene i

førsteinstans, herunder til tap av statsborgerskap som en straffereaksjon, frihetsberøvelse etter utlendingsloven og vergemålsloven om fratakelse av den rettslige handleevne.

PU mener ikke at de ovennevnte rettsområdene får overføringsverdi til tilbakekall av norsk statsborgerskap. Stortingsflertallet har heller ikke begrunnet den rettslige sammenhengen tilstrekkelig.

Tap av statsborgerskap som en straffereaksjon er nettopp dette, en straffereaksjon. Det er ikke en forvaltningssak med et forvaltningsvedtak. Bruk av tvangsmidler etter utlendingsloven er heller ikke en forvaltningssak og forvaltningslovens bestemmelser kommer ikke til anvendelse. Tilbakekall av statsborgerskap pga uriktige opplysninger, er derimot en forvaltningsreaksjon basert på at vedtaket er ugyldig. Det godet som den norske staten har tildelt den utenlandske personen, er gitt på uriktig grunnlag. Dersom statsborgerskapet er gitt til en person som har oppgitt falsk ID, eller benytter en annens identitet er vedtaket i realiteten en nullitet.

PU mener at begrunnelsen bak tilbakekall av norsk statsborgerskap og den såkalte ugyldighetslæren langt på vei forsvarer tilbakekallets inngripende karakter. Tilbakekall av norsk statsborgerskap etter stbl. § 26 annet ledd medfører at vedtaket om norsk statsborgerskap blir ansett som ugyldig, og ikke som en "straff" som sådan. Det er å anse som en annullering av en rett som aldri har vært tilstede. Hele grunnlaget for å kunne innvilges norsk statsborgerskap er bortfalt. Innvilgelse av norsk statsborgerskap er en tildeling av et gode. Utlendingen som får sitt statsborgerskap tilbakekalt har aldri hatt en rett til dette godet, og resultatet er at vedtaket anses ugyldig. Ugyldige vedtak kan etter forvaltningsloven § 35 c eller alm. forvaltningsrettslige regler omgjøres. Etter utlendingslovens og statsborgerlovens bestemmelser skjer dette ved at det fattes vedtak om tilbakekall.

Tilbakekallets inngripende karakter må videre ses i sammenheng med hensynet bak reglene. Reglene om tilbakekall sikrer at oppholdstillatelse gis til de som har et reelt behov for dette i samsvar med norsk utlendingspolitikk, det forhindrer misbruk av reglene og det oppfordrer utlendinger til å opptre lovmessig. Allmennpreventive hensyn taler derfor for å tilbakekalle ugyldige tillatelse, fordi det å gi uriktige opplysninger til utlendingsmyndighetene bryter med det tillitsforholdet som utlendingsforvaltningen bygger på. Det er videre straffbart etter ul. § 108 å gi uriktige opplysninger til myndighetene. Det er et kjent og et alvorlig problem for myndighetene at det regelmessig oppgis feil identitet ved søknad om beskyttelse og dette bidrar til å undergrave hele ordningen med internasjonal beskyttelse. Det er også en kjent problemstilling av bruk av falske identiteter også skjer i andre oppholdssaker. Det at utenlandske borgere kan benytte seg av flere identiteter og skaffe seg flere oppholdstillatelse i Norge, har store samfunnsskadelige konsekvenser. Det er aldri noen legitime grunner til at søkere oppgir falsk identitet til utlendingsmyndighetene.

Et annet aspekt som PU ønsker å fremheve, og som også fremkommer av høringsnotatet punkt 5.2, er at det virker svært vilkårlig og betenkelig at ett element – saker om tilbakekall av statsborgerskap, - tas ut av utlendingsforvaltningen og legges til domstolene. PU kan ikke se at det foreligger en fullgod forklaring på *hvorfor* akkurat dette området skal skilles ut fra øvrig forvaltningsmessig behandling. Særlig pekes det da på at vurderingene som foretas i kjølevannet av tilbakekallet, herunder spørsmålet om hvorvidt utlendingen skal få bli i Norge eller skal utvises, er minst like inngripende for utlendingens rettsstilstand.

PU viser videre til at den offentlige forvaltning treffer vedtak på en rekke områder som anses som meget inngripende for dem det gjelder eller har grunnleggende betydning for den enkeltes velferd, men hvor det ikke stilles krav om at vedtak må treffes av domstolen. I brev fra Justis- og beredskapsdepartementet v/Sylvi Listhaug til kommunal- og forvaltningskomiteen, av 20.02.2017, vises det eksempelvis til saker om tvungent psykisk helsevern, ytelser til livsopphold etter folketrykkløven, vedtak om sosialhjelp og ikke minst asyl- og utvisningssaker.

2.5 Effektivitet, legitimitet, likebehandling

Enn annen side ved rettssikkerheten er hensynet til **effektivitet**. Forvaltningsorganene er spesialiserte, noe som bidrar til å styrke rettssikkerheten og effektiviteten til behandlingen av saken.

Departementet nevner i punkt 5.2. og 6.1 at dersom et statsborgerskap blir tilbakekall, må spørsmålet om utvisning i ettertid behandles av UDI og UNE, noe som departementet mener at vil forlenge saksbehandlingstiden. Videre at det fremstår som lite heldig at utvisningssakene og tilbakekallssakene skal følge to ulike klagebehandlingssystemer. PU støtter departementets vurdering, og mener at dette vil medføre dobbeltarbeid og gi forskjellig saksbehandlingstid. Samordningen som må skje i denne type saker taler for at vedtakene bør gjøres av samme organ. Hensynet til å iverksette negative vedtak på en rask måte, taler også for at tilbakekallsvedtakene sakene må gå parallelt med vurdering av utvisning.

Videre kan forholdsmessighetsvurderingen etter PUs oppfatning vanskelig vurderes uavhengig av utlendingens rettsstilling i etterkant.

PU mener videre at det er ingenting som tilsier at en forvaltningsdomstol vil kunne behandle sakene raskere enn det utlendingsforvaltningen gjør i dag selv om sakene gis høy prioritet i alle faser. Dagens system er mer egnet til å håndtere svingninger i antall saker, slik at også effektivitetshensynet tilsier at det er forvaltningen som skal fatte vedtak i forvaltningssaker.

Selv om det ikke er nevnt direkte av stortingsflertallet, anses at en av bakgrunnene for forslaget om domstolsbehandling at dette vil gi økt **legitimitet**, herunder en tillitt til at avgjørelsen er riktig, veloverveid og basert på korrekt faktum. Dette kan også en effektivitetsside, ved at utlendinger muligens innretter seg etter domstolens avgjørelser i større grad. I dag treneres ofte saker gjennom omgjøringsanmodninger. At domstolsbehandling skal bidra til at utlendingen i større grad vil innrette seg etter et negativt utfall fremstår kun som en antakelse. Dersom treneringsviljen og unndragelsesfaren er stor, sammenholdt med at vedkommende i første omgang ga uriktige opplysninger til myndighetene for å få innvilget oppholdstillatelse som søkeren var uberettiget til, viser et handlingsmønster med stor manglende respekt for norsk lov og norske myndigheters vedtak.

Videre mener også PU at hensynet til **likebehandling** tilsier at dagens ordning videreføres. Det er, som det fremgår av punkt 5.2 i høringsnotatet, viktig å se statsborgerloven og utlendingsloven i sammenheng, se også PUs bemerkning om ulik oppholdsstatus i familier som kan bli vanskelig å håndtere dersom domstolen skal behandle tilbakekall av statsborgerskapet. Man kan også komme i en situasjon at faktum vurderes ulikt av domstolene og forvaltningen, dersom det for eksempel skal foretas en

forholdsmessighetsvurdering både av domstolen i tilbakekallssaken og av UNE i utvisningssaken. Utlendingsforvaltningen benytter seg av forvaltningspraksis i vurderingen av den enkelte sak, og dette sikrer likebehandlingen.

PU mener at tilknyttede saker bør behandles parallelt, slik at saken kan ses i sammenheng og sakene kan behandles mest mulig ressurseffektivt for forvaltningen. Likebehandling kan være vanskelig å sikre med et todelt system hvor utlendingsforvaltningen skal vurdere utvisning og opphold, men det er domstolene som skal behandle tilbakekall av statsborgerskapet.

Det at domstolene ikke ser rettsreglene i helhet og sammenheng tilsier at likebehandling på bedre måte sikres i utlendingsforvaltningen.

Ett argument som er trukket frem i punkt 5.2 for domstolsbehandling er at det å samle sakene ved en domstol vil **samle nødvendig ekspertise og kunnskap**. PU mener imidlertid at UDI og UNE er fagorganer som foretar en grundig behandling av denne type saker. Sakene blir håndtert i henhold til langvarig forvaltningspraksis i UNE og UDI, og lovtolkning og praksis vedrørende tilbakekall av statsborgerskap har også blitt stadfestet flere ganger av domstolen.

2.6 Rettssikkerheten er ivaretatt innenfor gjeldende system

PU stiller på ny spørsmål ved om det er noen konkrete holdepunkter for å anta at rettsikkerheten ikke ivaretas i tilstrekkelig grad innenfor gjeldende system.

Saker som senere er tatt til behandling av domstolene viser også at dagens ordning fungerer tilfredsstillende. Det vises til Innst. hvor det fremgår at fra 2012 og frem til 16. januar 2017 har totalt 138 personer fått tilbakekalt sine norske statsborgerskap på grunn av uriktige opplysninger. I perioden 2011-2017 har domstolene behandlet 19 saker om tilbakekall av norsk statsborgerskap etter § 26 annet ledd. UNEs vedtak om tilbakekall opprettholdes i det store flertallet av sakene. I fire av de 19 sakene som domstolene har behandlet er det avsagt dom om ugyldig forvaltningsvedtak. Alle de fire sakene hvor forvaltningsvedtaket ble kjent ugyldig av domstolene gjaldt bevisvurderingen i saker som gjaldt omgåelsesekteskap.

PU mener ikke at det er behov for å endre dagens system da forslaget ikke synes å være foranlediget av at forvaltningen ikke har løst sakene på en tilfredsstillende måte innenfor dagens regelverk.

PU mener at å styrke rettssikkerheten i saker som gjelder tilbakekall av statsborgerskap innen gjeldende system under enhver omstendighet vil veie opp for de fordelene som opprettelsen av en forvaltningsdomstol vil innebære. Herunder gjennom nemndbehandling med personlig fremmøte i UNE, og at det gis fritt rettsråd i klageomgangen.

Når det gjelder forslaget om fri sakførsel ved behandling i domstolen, fritak for rettsgebyr og at man beholder sitt statsborgerskap inntil saken er avgjort av tingretten mener PU at konsekvenser av en slik løsning bør utredes ytterligere. Fri sakførsel og fritak fra rettsgebyrer legger opp til at alle saker vil bli brakt inn til domstolen. Det fremstår som en urimelig forskjellsbehandling sett hen til andre inngripende vedtak som utlendingsmyndighetene fatter, både avslag på søknad om asyl, tilbakekall av oppholdstillatelser og utvisning er inngripende vedtak.

Vi nevner her at til sammenligning med for eksempel en asylsøker med avslag, er det mer sannsynlig at en norsk statsborger kan være i en arbeidssituasjon og være fagorganisert med

en rettshjelpsforsikring, og/eller ha bolig med forsikring som omfatter rettshjelp. Vi nevner også at i henhold til domstolslovens bestemmelser om saksomkostninger, blir ikke det ilagt saksøker dersom statens vedtak blir kjent ugyldig. I praksis er det ofte også slik at saksøker ikke blir tildelt saksomkostninger i disse sakene, men at staten bærer omkostningene. Særlig gjelder dette hvis det er knyttet tvil til resultatet eller at det dreier seg om prinsipielle avklaringer. Dagens system er således tilstrekkelig egnet til å ivareta rettsikkerheten ved rettslig overprøving, men at man unngår unødvendige rettsaker. En annen løsning enn dagens system gir en reel risiko for tre-instansvurdering, og risiko for at alle saker bringes inn for domstolen.

Så vidt PU kan se er det en del uklarheter som må utredes før en eventuell domstolløsning. Eksempelvis er det for PU bl.a. uklart om forvaltningsdomstolen skal etableres som en egen domstol, eller innenfor tingrettene. Videre forstår PU forslaget slik at avgjørelser fra forvaltningsdomstolen skal kunne bringes inn for lagmannsretten, og ikke at det skal opprettes en egen anke-domstol? Det må videre vurderes om det skal være generalistdommere eller spesialiserte dommere, og om Landinfo eventuelt skal fungere som sakkyndige. I så tilfelle fremstår dette siste som en løsning som faktisk er nesten identisk med dagens UNE.

3. Fri rettshjelp uten behovsprøving (Punkt 5.3)

PU er enig i at rett til fritt rettsråd tilsier en økt rettssikkerhet i den forstand at flere personer har anledning til å få juridisk bistand. Fritt rettsråd uten behovsprøving i tilbakekall av statsborgerskap harmonerer med bestemmelsene om fritt rettsråd i utvisningssaker etter brudd på utlendingsloven og tilbakekallssaker etter utlendingsloven. Når det gjelder fri sakførsel viser vi til bemerkninger ovenfor. PU bemerker igjen at dette med stor sannsynlighet vil øke mengden av saker for domstolene, da det ikke blir noen risiko knyttet til å prøve helt åpenbare saker i rettsystemet.

4. Departementets forslag til endringer i hjemmelen for tilbakekall av barns statsborgerskap (Punkt 5.4.1)

Forslaget bør utredes nærmere. Ett spørsmål som synes ubesvart er hvordan barns økte rettigheter vil påvirke foreldrenes rettsstilling i Norge. Foreldrene antas videre og få en økt oppfordring til å lyve.

PU nevner også at dersom foreldrenes statsborgerskap blir tilbakekalt på grunn av uriktig identitet, mens barna beholder sitt norske statsborgerskap, så løser ikke det problemet om at flere barn vil kunne bo under uriktig identitet i Norge. Man vil da ha norske statsborgere som man rent faktisk ikke vet hvem er, dersom det er snakk om avledet ID-tvil.

5. Forholdsmessighetsvurderingen (Punkt 5.4.2)

Det foreslås 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 ovenfor vedkommende selv eller de nærmeste familiemedlemmene. Videre at i saker som berører barn, vil barnets beste være et grunnleggende hensyn. Til det siste forslaget bemerkes at dette uansett følger av at barnekonvensjonen er gjort til norsk rett i menneskerettsloven.

PU har merket seg at det av høringsnotatet punkt 5.4.2 fremgår at det i praksis er ulik forståelse av hva kan-skjønnnet innebærer, herunder om det skal foretas en forholdsmessighetsvurdering. Forarbeidene gir imidlertid uttrykk for at dette skal foretas. Langvarig forvaltningspraksis har vært at forholdsmessighetsvurdering ved tilbakekall av

ugyldige oppholdstillatelser er det ikke rettslig grunnlag for. Det skal ikke skje en forholdsmessighetsvurdering etter utlendingsloven § 63. Forvaltningsloven § 35 c åpner ikke opp for det.

Forholdsmessighetsvurderingen skjer i vurderingen av om bruddet på utlendingsloven skal føre til vedtak om utvisning etter utlendingsloven § 66. En rettslig konsekvens av tilbakekall av statsborgerskapet er at vedkommende igjen anses for en utlending. Hvorvidt vedkommende skal få en ny tillatelse, enten på nytt grunnlag på grunn av langvarig tilknytning til riket, og hensynet til eventuelle barn, eller at det gis ny tillatelse på korrekt identitet, vil avhenge av hvorvidt vedkommende også blir utvist.

Forholdsmessighetsvurderingen jf. utlendingsloven § 70 blir gjort i utvisningssaken. Dette er et rettsanvendelsesskjønn som er gjenstand for full overprøving av domstolen dersom saken bringes for retten. Dersom utlendingen ikke ble utvist, kan ny tillatelse gis på korrekt identitet. Utlendingen må da på nytt opparbeide seg rett til permanent oppholdsstillatelse, og senere norsk statsborgerskap. Et tilbakekall er således en forvaltningsreaksjon som benyttes, slik at bruk av falsk ID eller det å gi uriktige opplysninger til myndighetene vil få en reaksjon fra myndighetenes side, selv om vedkommende ikke blir utvist.

Hvis det opprettholdes å innføre en bestemmelse om forholdsmessighet ved vedtak om å tilbakekalle ugyldige tillatelser, mener PU at det i så fall også bør lovfestes momenter som skal tillegges vekt i en slik vurdering. Forhold som hvor mye ressurser politi og utlendingsforvaltningen har brukt på å avklare korrekt ID, hvor stort omfanget er av bruk av uriktig identitet, om det er en del av et modus for søkere fra bestemte land, graden av samarbeid vs manglende samarbeid og ikke minst hvorvidt vedkommende har begått alvorlig kriminalitet som norsk statsborger, er momenter som bør tillegges stor vekt ved vurderingen av forholdets alvor. Ved vurdering av utlendingens tilknytning til Norge, bør det sees hen til hvorvidt vedkommende er integrert i samfunnet i form av inntektsgivende arbeid eller ikke.

Vennlig hilsen

Rolf Odner
fungerende seksjonsleder

Anne Karin Storhaug
politiadvokat

Saksbehandler:
Line Lobben Pettersen

Dokumentet er elektronisk underskrevet



POLITIET

Politidirektoratet
Postboks 2090 Vika
0125 Oslo

OSLO POLITIDISTRIKT

Deres referanse:
201804727-2

Vår referanse:
201813954

Sted, Dato
Oslo, 03.12.2018

HØRINGSINNSPILL – HØRING OM FORSLAG TIL ENDRINGER I STATSBORGERLOVEN (DOMSTOLSBEHANDLING AV SAKER OM TILBAKEKALL AV STATSBORGERSKAP)

Det vises til Politidirektoratets oversendelse av 13. november 2018 av Kunnskapsdepartementets høring om forslag til endringer i statsborgerloven mv. Politiet er særlig bedt om å kommentere punktene i høringsnotatet som har konsekvenser for politiets oppgaver og ressursbruk i saker om tilbakekall av statsborgerskap. Frist for innspill til Politidirektoratet er satt til 4. desember 2018.

Høringen er besvart av Felles enhet for utlending og forvaltning i Oslo politidistrikt. I det følgende vil vi begrense oss til å kommentere på konsekvenser for politiets arbeid hvor vi henviser til de aktuelle punktene i høringsnotatet.

Generelle betraktninger

Oslo politidistrikt støtter ikke en innføring av domstolsbehandling av saker om tilbakekall av statsborgerskap. Det anses ikke godt nok begrunnet i høringsnotatet, Representantforslaget eller i Stortingets vedtak at personenes rettssikkerhet økes i tilstrekkelig grad ved en domstolsbehandling til å kunne forsvare den kraftige økningen av utgiftene ved sakshåndteringen, den økte tidsbruken eller den økte eksponeringen av personene involvert. En konsekvens som er vanskelig å tallfeste er den spesialkompetansen og landkunnskapen som de ansatte i utlendingsforvaltningen har som danner bakteppet for deres vurderinger og avgjørelser de tar i tilbakekallssaker, og andre saker. For at en dommer i retten skal kunne gjøre de samme vurderinger, må en prosedyreenhet i saksforberedelsen nedlegge store ressurser for å kunne fremlegge dokumentasjon som kan kompensere mangelen på bakgrunnskunnskap hos en dommer for at saken skal kunne vurderes på korrekt grunnlag. Vi mener sakene og personenes rettssikkerhet er tilstrekkelig ivaretatt av de etablerte instanser innen utlendingsforvaltningen. Å styrke rettssikkerheten i saker som gjelder tilbakekall av statsborgerskap innen gjeldende system med behandling av sakene i nemndsmøte i UNE kan i mye større grad forsvares ressursmessig. Vi stiller oss imidlertid positive til en innføring av fri rettshjelp uten behovsprøving for denne persongruppen. For øvrig anses det rimelig at barn som hovedregel ikke skal få sitt norske statsborgerskap skal tilbakekalles som en følge av at

OSLO POLITIDISTRIKT

foreldre, eller besteforeldre, har oppgitt uriktig identitet. Og at dette kun kan gjøres i tilfeller hvor barn har en begrenset tilknytning til riket.

Høringsnotatet 5.1 Første alternativ: Domstolsbehandling av saker om tilbakekall

Politiet ser absolutt et behov for særregler i saker hvor personer erkjenner de faktiske forhold i en tilbakekallssak. Vi opplever jevnlig at personer i vår innledende saksforberedelse eller ved et identitetsintervju hos politiet innrømmer at de har oppgitt uriktige identitetsopplysninger eller opplysninger om hvor de kommer fra. Enkelte personer fremlegger også ved erkjennelsen dokumentasjon på sin korrekte identitet. Det er ikke heldig for personen dersom man ved en "tilståelse" skal bli nødt til å vente mer enn et år på å få en avklaring av om det vil medføre et tilbakekall av statsborgerskapet. En raskere saksgang og avklaring vil kunne være et incentiv for å få personer til å erkjenne de faktiske forhold og fremlegge dokumentasjon på hvem de faktisk er.

Det bemerkes at det er behov for å utarbeide gode varslingsrutiner til politiet som passutstedende myndighet og skatteetaten dersom statsborgerskapet blir tilbakekalt ved dom, dersom høringsnotatets første alternativ skulle bli en realitet. Det stilles spørsmål ved om det i så tilfelle skal varsles på det tidspunkt dommen faller eller om det skal varsles i det ankefristen er utløpt, og personen ikke har anket dommen om tilbakekall. Det er en forutsetning for politiets inndragning av personens pass at gode meldingsrutiner etableres. Det vises til politiets erfaringer knyttet til sviktende meldingsrutiner i dagens system med tilbakekall av tillatelser og tidligere tilbakekall av statsborgerskap i vår kommentar til høringsnotatets punkt 5.2 nedenfor.

Punkt 5.2 Andre alternativ: Å styrke rettssikkerheten i saker som gjelder tilbakekall av statsborgerskap innen gjeldende system

Det er nødvendig å etablere gode rutiner innen utlendingsforvaltningen for å fange opp sakene når personen har fått tilbakekalt statsborgerskapet i UNE og eventuelt *ikke* bringer saken inn for domstolen innen den angitte fristen på fire måneder. Det vil i disse tilfellene være vesentlig å varsle politiet som passutstedende myndighet når personens statsborgerskap blir tilbakekalt dersom personen velger å ikke bringe saken inn for domstolen. Vi erfarer i dag at saker hvor UDI har tilbakekalt midlertidige og permanente oppholdstillatelser, samt saker hvor det er fattet vedtak om bortfall av permanent oppholdstillatelse, forventer UDI alltid at personen klager på vedtaket og sender derfor ikke på vedtakstidspunkt beskjed til Det sentrale folkeregister (DSF). Det fanges i enkelte tilfeller heller ikke opp dersom klagefristen er utløpt og personen ikke har klaget på vedtaket. Personen står fortsatt registrert med den tilbakekalte oppholdstillatelsen i DSF. Vi har også tidligere sett eksempler på rutinesvikt i saker om tilbakekall av statsborgerskap, UDI har ikke sendt melding om vedtak om tilbakekall til DSF og politiets passkontor og personer har derfor hatt gyldig norsk pass i årevis etter tilbakekall av statsborgerskap. På bakgrunn av disse erfaringene understrekes det at gode rutiner må innarbeides for å sikre at det sendes melding om vedtak om tilbakekall fire måneder etter vedtaket.

Oslo politidistrikts arbeid med tilbakekallssaker

Politidirektoratet kommer i sitt anmodningsbrev med en særlig bestilling til Oslo politidistrikt hvor det bes om at vi redegjør for våre oppgaver og ressursbruk knyttet til tilbakekall av statsborgerskap etter gjeldende regelverk. Det forutsettes i den følgende redegjørelsen at det er ønskelig med en redegjørelse med tilbakekallssaker slik dette arbeidet foregikk *før* Justis og beredskapsdepartementets instruks GI-11/2017 og den forutgående instruks i GI-09/2017.

Utlendingsmyndighetene ble instruert om å vente med behandlingen av saker om tilbakekall av statsborgerskap, det er presisert at dette innebærer at sakene heller ikke skal *utredes*.

Politiets rolle i sakskjeden

Politidistriktene er utlendingsforvaltningens førstelinje i riket og er en viktig del av sakskjeden i tillegg til UDI, UNE og PU. Alle søknader om opphold eller statsborgerskap hvor personen befinner seg i riket blir levert hos politiet. En av politiets mest sentrale oppgaver er å undersøke personenes identitet, både ved søknadsinnlevering og ved behandling av søknaden. Politiet har også mulighet til å ta i bruk tvangsmidler for undersøkelse av en persons identitet, herunder opptak av fingeravtrykk, beslag av identitetsdokumenter og telefon, samt undersøkelse av bolig. Politiet vil også vurdere om saken skal føres som straffesak eller i forvaltningssporet. I mange tilfeller vil straffesaken være foreldet og saken i sin helhet vil bli ført i forvaltningssporet.

Tilbakekallsportefølje

I forhold til ressursbruk må man se på hva som er grunnlaget for at personens statsborgerskap tilbakekalles. En stor andel av tilbakekallsporteføljen består av saker med identitetstvil. I mange tilfeller kan personen fremlegge nye identitetsdokumenter og personens identitet kan verifiseres mot hjemlandets myndigheter. Blant tilbakekallssakene er likevel Somalia og Afghanistan størst. I de fleste tilfellene på grunn av mistanke om at personen har gitt uriktige opplysninger om sin identitet for å fremskaffe et oppholdsgrunnlag. For de nevnte landene er det ikke mulig å få personen verifisert på adekvat måte. Saken vil kreve et intervju av søkeren for å få personens uttalelse om forvaltningens funn. I de fleste tilfeller vil det være det lokale politidistrikt hvor personen er bosatt som foretar intervjuet av søkeren.

Kompetanse

Det kreves høy intervjukompetanse for at tilbakekallsintervjuene skal kunne gjennomføres på en god og rettsikker måte. Oslo politidistrikt har bygget opp og videreutviklet vår kompetanse i å planlegge og gjennomføre identitetsintervjuer de senere år. Tilbakekallsintervjuet krever en annen kompetanse enn eksempelvis asylintervju eller familieinnvandringsintervjuer med større vekt på alternative forklaringer, strategi og bevisfremleggelse. Denne kompetansen nedlegger vi en god del ressurser i å dele med de øvrige politidistriktene.

Når politiet jobber med en tilbakekallssak vil det som hovedregel også berøre oppholdstillatelsene til familiemedlemmer i riket. Nasjonalt ID-senters anbefalte arbeidsmetode i identitetsintervjuer er å intervjuer familiemedlemmer med felles historie samtidig, såkalte kryssintervjuer. Politiet gjør avgjørende funn når personene intervjues samtidig. Hvis politiet ved domstolsbehandling av tilbakekall av statsborgerskapssaker mister muligheten til å utrede sakene til relaterte familiemedlemmer samtidig, mister vi muligheten til å kontrollere avvikende opplysninger på en tilfredsstillende måte. Det er ikke minst vesentlig på grunn av adgangen til å benytte tvangsmidler etter utlendingsloven. Denne har man ikke etter statsborgerloven. Oslo politidistrikt har et meget godt samarbeid med UDI i tilbakekallssakene og vi tilpasser vårt arbeid til UDIs behov for informasjon fra sak til sak.

Tidsbruk

En typisk tilbakekallssak som omfatter flere familiemedlemmer vil kreve en planleggingsfase og en intervjufase. I planleggingsfasen kartlegger man personene i saken og blir gjennom både deres fysiske og elektroniske saksmappe som omfatter alle dokumenter i personens utlendingssak. Videre gjennomgås de sentrale opplysningene de har gitt tidligere, resultat av språktester, søk pengeoverføringer til utlandet og funn i sosiale medier. Når saken omfatter

flere familiemedlemmer vil det minimum kreves en dag til planlegging og en til to dager til gjennomføring av intervju. I et sakskompleks hvor tre personer skal intervjues, er det en forutsetning det for kvalitativt best resultater av intervjuene at personene intervjues simultant, dette vil derfor kreve tre saksbehandlere og tilsvarende tidsbruk pr person som skal intervjues. Personene har krav på tolk når forvaltningen foretar en tilbakekallsvurdering og de fleste ønsker å ha tolk til stede på intervjuene. Å benytte tolk er en ekstrakostnad for politiet, i tillegg til at dette er tidkrevende kreve i intervjusituasjonen.

Det skal som hovedregel tas fingeravtrykk av en utlending i saker hvor det er identitetstvil. Dette krever ekstra ressurser ved oppfølging av positive treff, blant annet ved kontakt med andre lands forvaltning og politi. I tilfeller hvor en utlendings telefon blir beslaglagt for gjennomgang vil det kreve en til to timer fra jurist til å vurdere og beslutte beslag. Det vil kreve en til fire timer til å tømme telefonen og sortere og samordne eventuelle funn.

Oslo politidistrikt har kapasitet og ressurser til å gjennomføre et av de ovenfor nevnte sakskompleksene i uken.

Flere statsborgerskap

Politiets hovedansvar er å avklare en persons identitet og om de har rett til å oppholde seg i riket. Det er av avgjørende betydning av norske myndigheter har kontroll på hvilke personer som befinner seg i riket, blant annet i et sikkerhetsperspektiv.

Oslo politidistrikt har i den senere tid ved opptak av fingeravtrykk på utlendinger i forbindelse med identitetsintervju avdekket flere personer som har opphold i et annet nordisk land under en annen identitet samtidig som de har opphold i Norge. Dette er personer som har fått opphold i Norge på familiegjenforening. I etterkant har de søkt som asyl i et annet nordisk land i et annet navn og med en annen bakgrunnshistorie. Når politiet har avdekket den doble identiteten har personen vært i prosess med å søke om norsk statsborgerskap. I et tilfelle sendte søkeren inn norsk reisebevis for seg og sine barn med begrunnelsen at de ikke trengte dem fordi personen og dennes barn allerede var svenske statsborgere.

Dersom dette ikke avdekkes under saksbehandlingen er det fullt mulig å tilegne seg et norsk statsborgerskap og et annet nordisk statsborgerskap i forskjellige identiteter. Politiet mener at slike scenarioer er uheldige. De muliggjør misbruk og er en sikkerhetsrisiko. Personen kan eksempelvis låne bort den ene identiteten til andre personer. Når personen forteller om hvordan vedkommende kom til Norge forteller de som hovedregel at de har reist på et imposter-pass. Spesialutsendingene ved ambassadene forteller at en person risikerer mindre kontroll når man benytter seg av et pass utstedt av et schengenland.

Fremover antas det at vi med utvidede adganger til å oppta fingeravtrykk etter utlendingsloven, slik vi har forstått at det arbeides med, vil fanges opp flere personer med oppholdstillatelser i andre europeiske land på et tidligere tidspunkt før statsborgerskap innvilges. Men det vil ta noe tid før dette vil merkes i form av en nedgang i antall saker om tilbakekall av statsborgerskap i fremtiden.

Høringsnotatets punkt 6 - Økonomiske og administrative konsekvenser

Det bemerkes at anslaget over antall restanser på tilbakekallssaker som UDI har innrapportert til departementet antagelig ikke gir et korrekt bilde av det totale antallet saker som ligger i bero i øvrige deler av utlendingsforvaltningen. Oslo politidistrikt har opplysninger om mulige statsborger-tilbakekall i en rekke saker, men på grunn av instruksjonen om berostillelse av

tilbakekallssaker, GI-11/2017 og tidligere GI-09/2017, har vi ikke hatt anledning til å utrede videre om dette kan være reelle tilbakekallssaker. Fordi vi ikke har anledning til å utrede sakene videre har det medført at vi ikke har opprettet tilbakekallssak i DUF og heller ikke videreformidlet opplysningene vi har kommet over til UDI. Det er kun opplysninger om mulige tilbakekall av statsborgerskap avdekket i forbindelse med familieinnvandrings saker fra tilknyttede personer at vi rutinemessig har innrapportert opplysningene til UDI. Dette for at UDI skal ha tilstrekkelig kunnskap til å fastslå behovet for om de tilknyttede familieinnvandrings sakene skal berostilles. Vi vil anta at dette også gjelder et flertall av de øvrige politidistrikter, til tross for at vi erfarer at fokus på tilbakekallssaker antagelig har vært høyere i vårt politidistrikt enn i enkelte andre. Det antas derfor at mørketallene er store med hensyn til ikke-utredede tilbakekallssaker. Det kommer derfor til å bli mer ressurskrevende å gjenoppta utredningen av alle berostilte saker som har hopet seg opp i påvente av denne prosessen enn det som fremgår av høringsnotatet. Det er høyst betenkelig at dette overhodet ikke er hensyntatt i Vista Analyses utredning av de økonomiske og administrative konsekvenser. Den geografiske fordelingen av restansene har vi ikke full oversikt over, men med fokuset og arbeidsinnsatsen ved Oslo politidistrikt på tilbakekallssaker de senere år forventes at en stor del av sakene tilhører vårt distrikt. Det antas videre at det gjenstår en god del saksforberedelse av sakene før de er klare for vedtak, særlig fordi sakene nå har ligget i lengre tid på vent. For å unngå en saksbehandlingstid på flere år i fremtidige saker om tilbakekall av statsborgerskap vil vårt politidistrikt måtte oppskalere vår saksbehandlingsavdeling som jobber med denne sakstypen betraktelig. Det antas at det minimum vil bli behov for en tilførsel av 15-20 årsverk for å kunne håndtere en slik portefølje.

Vi kan for øvrig ikke se at de to ulike behandlingalternativene nødvendigvis vil utgjøre en like stor differanse økonomisk og ressursmessig for politiets vedkommende som for øvrige deler av utlendingsforvaltningen og for domstolene. Vår saksforberedelse antas å være relativt tilsvarende for begge sakstypene, det vises til vår redegjørelse for våre oppgaver og ressursbruk som redegjort for ovenfor. Vi forutsetter imidlertid at kravene til saksforberedelse ikke blir mindre omfattende dersom domstolsbehandling innføres, i og med at saken i retten ikke skal behandles av dommere med den samme landkunnskapen og kjennskapen til utlendingsfeltet som saksbehandlere i UDI og UNE innehar.

Vi opplever i dag at tilbakekallssaker som behandles i rettssystemet i stor grad krever tilstedeværelse av saksbehandler i politiet som vitne. Det fortsettes at dette behovet fortsatt vil være til stede dersom domstolsbehandling innføres i første instans, dette vil utgjøre et merkbart ressurstap fra den ordinære saksbehandlingen ved at politiets saksbehandlere vil bruke mer av sin arbeidstid på å møte i retten. Det foreslås at Oslo tingrett blir tvungent vernet, dette vil i tilfelle medføre større ekstrakostnader for øvrige politidistrikter enn for oss i Oslo politidistrikt i form av økte reisekostnader og større tidsbruk for hver saksbehandler som skal vitne i retten.

Med hilsen

Jan Eirik Thomassen
Enhetsleder

Saksbehandler
Lars Byberg
Seniorrådgiver
Telefon: 22 34 21 46

Saksbehandler
Ane Paaske Løvli
Juridisk seniorrådgiver
Telefon: 22 34 21 45



POLITIET

Politidirektoratet
Postboks 2090 Vika
0125 OSLO

SØR-VEST POLITIDISTRIKT

Deres referanse:

Vår referanse:
201811572-3 008

Sted, Dato
Stavanger, 27.11.2018

HØRING - FORSLAG TIL ENDRINGER I STATSBERGERLOVEN MV. (DOMSTOLSBEHANDLING AV SAKER OM TILBAKEKALL AV STATSBORGERSKAP)

Det vises til Politidirektoratets høringsbrev av 13. november 2018.

Fra Sør-Vest politidistrikt gis følgende høringsuttalelse:

Til Pkt. 5.1 Første alternativ: Domstolsbehandling av saker om tilbakekall

Det er foreslått at tilbakekall av statsborgerskap skal skje ved dom og at saken skal føres ved Oslo tingrett som førsteinstans. Det er foreslått å opprette en egen enhet i UDI som skal organisere arbeidet og prosedere tilbakekallssaken for retten. Sør-Vest politidistrikt støtter ikke forslaget. For det første begrunner vi dette med at vi mener rettsikkerheten for borgeren ikke økes ved at klagebehandling føres direkte for tingretten og ikke ved et to-trinns system gjennom UDI og klageorganet UNE – Utlendingsnemda - som i dag. Vi mener de foreslåtte endringene om blant annet fritt rettsråd er et godt forslag som styrker rettsikkerhet for borgeren i dagens system.

For det andre støttes ikke forslaget om domstolsbehandling fordi vi mener tilbakekall og utvisning bør behandles samtidig, særlig med tanke på at enkelte tilbakekallssaker inneholder andre alvorlige straffbare forhold enn falsk identitet. For det tredje peker Departementet selv på at behandlingstiden i slike saker vil øke, og at tingretten heller ikke har den ønskede kapasitet. For det fjerde mener vi forvaltningsorganene har den nødvendige detaljkunnskap og helhetsforståelse for utlendingsfeltet som er nødvendig for å treffe riktige beslutninger.

Til Pkt. 5.2 Andre alternativ: Å styrke rettsikkerheten i saker som gjelder tilbakekall av statsborgerskap innen gjeldende system

Det er foreslått fire forslag for å styrke rettsikkerheten i dagens system; at alle sakene skal behandles i nemdsmøte i UNE, fritt rettsråd, fri saksførsel, samt at borgeren skal beholde statsborgerskapet inntil saken er avgjort etter eventuell sivilprosess (søksmål må da tas opp innen 4 måneder).

SØR-VEST POLITIDISTRIKT

Post: Postboks 240, 4001 Stavanger
E-post: post.sor-vest@politiet.no

Tlf.: 51899000
Faks: 51899100

Org. nr.: 983998313
www.politi.no

Sør-Vest mener det ikke er grunnlag for å avvente tilbakekall av statsborgerskapet til etter en domstolsbehandling er avsluttet. Vi mener UNEs beslutning om å frata statsborgerskapet bør oversendes Skattedirektoratet straks for registrering i DSF. Vi mener en forlenget behandling vil få uheldige konsekvenser for senere vurderinger i utlendingsforvaltningen vedrørende oppholdsretten.

Til Pkt. 5.4 Departementets forslag til endringer i statsborgerloven § 26 annet ledd 5.4.1

Det er foreslått at barns statsborgerskap som hovedregel ikke kan tilbakekalles. Det er lagt opp til unntaksvis tilbakekall ved barns botid av kortere varighet enn 3 år. Vi støtter ikke forslaget. Vi mener kravet til barns botid bør økes ytterligere. Ved 3 års botid kan relativt små barn uten skolegang i Norge medføre at statsborgerretten er i behold. Departementet viser til at det er satt en grense ved 3 år fordi dette er tidspunkt for å få permanent oppholdstillatelse i Norge. Vi støtter ikke denne argumentasjonen, fordi vilkårene for oppholdsrett aldri var oppfylt på tidspunkt for oppfylt botid og at vedtaket er bygget på feil premisser. Vi mener også at unntak ved kun 3 års botid vil medføre urimelig forskjellsbehandling av familier med og uten barn. Vi mener uforholdsmessighetsvurderingen, samt en "barnets beste" vurdering, er tilstrekkelig for å komme til en korrekt beslutning.

5.4.2

Vi støtter forslag om å presisere som nytt § 26 fjerde ledd at adgangen til å kalle tilbake statsborgerskap må baseres på en forholdsmessighetsvurdering hvor blant annet botid og tilknytning vurderes opp mot sakens alvorlighet.

Til Pkt. 6 Økonomiske og administrative konsekvenser

Sør-Vest politidistrikt har statsborgersaker i bero, som ikke er oversendt UDI for behandling som følge av at UDI er pålagt ikke å arbeide med sakene i påvente av denne høringen og beslutning om domstolsbehandling. Det anslåtte antall ubehandlede saker hos UDI på ca 900 saker antas å bli noe høyere.

Med hilsen

Leif Ole Topnes

Politiinspektør/Leder Felles enhet for utlending og forvaltning

Saksbehandler

Lene Trædal

Seksjonssjef/leder seksjon for utlendingsforvaltning



Deres referanse:

Vår referanse:

Sted, Dato

Bergen, 02.12.2018

ANMODNING OM INNSPILL – HØRING OM FORSLAG TIL ENDRINGER I STATSBORGERLOVEN (DOMSTOLSBEHANDLING AV SAKER OM TILBAKEKALL AV STATSBORGERSKAP)

Kunnskapsdepartementet har i høringsnotat av 5. november 2018, foreslått endringer i statsborgerloven for å følge opp Stortingets anmodningsvedtak etter behandlingen av representantforslag, om at saker om tilbakekall av statsborgerskap skal behandles i domstolen.

I høringsnotatet beskrives også et alternativ hvor det fortsatt skal være forvaltningen som fatter vedtak. Departementet ber om høringsinstansenes syn på begge de to ovennevnte alternativene.

Departementet foreslår endringer i statsborgerloven om rett til fri sakførsel og fritak for rettsgebyr uten behovsprøving, i saker om tilbakekall av statsborgerskap.

Departementet foreslår videre endringer i statsborgerloven § 26 som presiserer at barn og barnebarn som hovedregel ikke kan miste statsborgerskapet som følge av feil begått av foreldre eller besteforeldre. Det foreslås 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. I saker som berører barn, skal barnets beste være et grunnleggende hensyn

Forslaget til lovendringer må ses i sammenheng med Justis- og beredskapsdepartementets instruks GI-11/2017 Instruks om berostillelse av saker om tilbakekall av statsborgerskap etter statsborgerloven § 26 annet ledd. Politidirektoratet har i sitt brev av 13. november 2018 lagt til grunn at det ved inngangen til 2010 vil foreligge i overkant av 1000 ubehandlede saker om tilbakekall av statsborgerskap.

I brev av 13. november 2018 har Politidirektoratet bedt om politidistriktenes innspill til forslaget, og det ønskes særlig innspill/kommentarer til følgende punkter i høringsnotatet:

- Pkt. 5.1 Første alternativ: Domstolsbehandling av saker om tilbakekall

- Pkt. 5.2 Andre alternativ: Å styrke rettssikkerheten i saker som gjelder tilbakekall av statsborgerskap innen gjeldende system
- Pkt. 5.4 Departementets forslag til endringer i statsborgerloven § 26 annet ledd
- Pkt. 6 Økonomiske og administrative konsekvenser

Det bes også om kommentarer til om en oppfatter at de foreslåtte lovendringene kan ha følger for andre deler av politiets virksomhet, for eksempel for passutstedelse og for straffesakskjeden.

Politidirektoratet ber på denne bakgrunn om politidistriktenes vurdering av økonomiske og administrative konsekvenser for politiet ved:

- Pkt. 6.3 Første alternativ: Domstolen er førsteinstans
- Pkt. 6.4 Andre alternativ: Forslag for å styrke rettssikkerheten
- Pkt. 6.5 Økonomiske og administrative konsekvenser av begge forslagene

Politidistriktets merknader

Vi baserer merknadene i hovedsak på saker om tilbakekall av statsborgerskap som skyldes at statsborgeren mot bedre viten har gitt uriktige eller ufullstendige opplysninger til myndighetene av vesentlig betydning for vedtaket.

Ved politidistriktet har vi en rekke slike saker hvor vi sitter med opplysninger som gir grunn til å tro at statsborgerskapet er innvilget basert på uriktige opplysninger gitt av statsborgeren. Da tilbakekall-sakene er stilt i bero, har politidistriktet valgt å ikke bruke mye ressurser på å etterforske disse sakene.

Vi legger ellers til grunn at forslaget ikke endrer muligheten til å tilbakekalle statsborgerskap, men at forslaget gjelder saksbehandlingsregler i tilbakekallssaker.

Ad pkt. 5.1 Første alternativ: Domstolsbehandling av saker om tilbakekall

Vi har i utgangspunktet ingen merknader til at saker om tilbakekall behandles i domstolen eller i UDI. Som det fremgår av pkt. 5.1 i høringsforslaget, ser man for seg at det opprettes en ny enhet i UDI som forbereder og prosederer disse sakene i retten.

Vi har noe erfaring med tilbakekall av oppholdstillatelser basert på uriktige opplysninger. Vi legger til grunn at arbeidet for politiet i saker vedrørende tilbakekall av statsborgerskap, vil være tilsvarende som i disse sakene. I forberedelse av saken har vi hatt et nært samarbeid med UDI i forberedelse av sakene. Vi er usikker på om et samarbeid med UDI vil endres dersom sakene overføres til domstolsbehandling. I den grad samarbeidsformen endres, vil vi anta at det kan bli til det bedre, i det vi legger til grunn at UDI vil ha en friere rolle i forhold til politiet når de skal opptre som anklager enn i en situasjon der de også er vedtaksmyndighet. Et styrket samarbeid mellom UDI og politiet i utrednings- og etterforskningsfasen vil være til fordel for sakens opplysning.

Vi er imidlertid noe bekymret for hva et økende antall saker kan bety for domstolen, men viser til forslaget om at Oslo tingrett og Borgarting lagmannsrett bør være tvunget vernet.

Politiet opplever i dag et stort press på domstolen, og det er lang beramningstid for behandling av straffesaker. Dersom en ikke legger disse sakene til Oslo tingrett, bør en forutsetning for overføring av disse sakene til domstolen, være at domstolene styrkes slik at de i første omgang kan ta seg av den store restansen, og deretter kunne behandle nye saker.

Ved dom på tap av statsborgerskap ser vi for oss at det kan bli aktuelt med vedtak om utvisning. Det forutsettes at UDI tilsvarende som i dag vil ha vedtaksmyndighet i disse sakene, og at samarbeidet med politiet når det gjelder en eventuell effektivering av tvangsretur fortsetter.

Ad pkt. 5.2 Andre alternativ: Å styrke rettssikkerheten i saker som gjelder tilbakekall av statsborgerskap innen gjeldende system

Det vises til at rettssikkerheten kan styrkes på andre måter enn at tingretten er førsteinstans i saker om tilbakekall av statsborgerskap.

Det vises til følgende:

- Alle saker som gjelder tilbakekall av statsborgerskap behandles i nemndsmøte i UNE.
- Det gis fritt rettsråd ved behandlingen hos UNE i alle statsborgerskapssakene.
- Det gis fri sakførsel ved behandling i domstolen, herunder fritak fra rettsgebyr.
- Dersom sak om statsborgerskap bringes inn for domstolene så beholder man sitt statsborgerskap inntil saken er avgjort av tingretten.

Vi har som nevnt ovenfor ingen særlig oppfatning av om saksbehandlingen i tilbakekallsaker skjer i domstolen eller i UDI. Vi må imidlertid kunne bemerke at de forslag som er listet opp ovenfor fremstår som hensiktsmessige og vil ikke føre til negative konsekvenser for politiets arbeid.

Når det gjelder fritt rettsråd, bør det kunne gis straks det gjøres kjent for borgeren at det er åpnet tilbakekall. Det vil kunne styrke saksbehandlingen, også den del av saksbehandlingen som skjer i politiet.

Ad pkt. 5.4 Departementets forslag til endringer i statsborgerloven § 26 annet ledd

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

Politiet har ingen merknader til dette forslaget.

Etter gjeldende rett er § 26 annet ledd utformet som en kan-bestemmelse. Dette innebærer at det er opp til forvaltningens frie skjønn å vurdere om tilbakekall skal vedtas i hvert enkelt tilfelle. Det er omtalt i forarbeidene hva som skal tillegges vekt i denne vurderingen.

Politiet har ingen merknader til at det foretas en forholdsmessighetsvurdering, men mener at det bør være en hovedregel at statsborgerskap tilbakekalles når det er innvilget statsborgerskap og statsborgeren mot bedre viten har gitt uriktige eller ufullstendige opplysninger til myndighetene av vesentlig betydning for vedtaket. Dette av åpenbare allmennpreventive årsaker.

Oppdagelsesrisikoen er liten og gevinsten er stor. Å avdekke disse forholdene kan ofte kreve omfattende etterforskning. Det må derfor gis et klart signal om at den klare hovedregelen er at statsborgerskap kan fratras den som får slik status som følge av svik. En eventuell forholdsmessighetsvurdering bør i hovedsak knyttes til vurderingen av lengden på utvisningsperioden.

Ad pkt. 6 Økonomiske og administrative konsekvenser

Det kan antas at det ikke vil være realistisk å bygge opp kapasiteten i UDI og i domstolene for en kort periode for å kunne behandle restansene raskt. Det kan derfor bli meget lang behandlingstid for disse sakene. Restansen ved inngangen til 2010 er beregnet til å være ca 1000 saker.

Som nevnt ovenfor bør den allmennpreventive effekten av tilbakekall-sakene være fremtredende. Det vil derfor være uheldig om behandlingen av disse sakene tar lang tid.

Vil de foreslåtte lovendringene kan ha følger for andre deler av politiets virksomhet, for eksempel for passutstedelse og for straffesakskjeden.

Vi legger til grunn at de foreslåtte lovendringene vil ha liten konsekvens for politiets øvrige virksomhet. I Vest er det Enhet for felles utlending og forvaltning som har ansvaret for tilbakekallsaker. Vi kan ikke se at lovforslaget vil endre arbeidsmetodikken eller omfanget av disse sakene.

Vi legger videre til grunn at lovforslaget ikke vil få følger for politiets øvrige virksomhet.

Politidirektoratet ber på denne bakgrunn om politidistriktenes vurdering av økonomiske og administrative konsekvenser for politiet ved:

- Pkt. 6.3 Første alternativ: Domstolen er førsteinstans
- Pkt. 6.4 Andre alternativ: Forslag for å styrke rettssikkerheten
- Pkt. 6.5 Økonomiske og administrative konsekvenser av begge forslagene

I det en viser til ovennevnte kan vi ikke se at noen av de nevnte forhold vil få økonomiske og/eller administrative konsekvenser for politiet.

Uavhengig av om disse sakene behandles i domstolen eller UDI vil politiets arbeidsmetodikk og ressursbruk være den samme.

Med hilsen

Ane Kvaal
Driftsenhetsleder/politiinspektør

Arne Fjellstad
Politiadvokat

Saksbehandler: Arne Fjellstad



POLITIET

Politidirektoratet
Postboks 2090 Vika
0125 Oslo

ØST POLITIDISTRIKT

Deres referanse:
201804727

Vår referanse:
201715483

Sted, Dato
Ski, 03.12.2018

INNSPILL TIL HØRINGSNOTAT OM ENDRINGER I STATSBERGERLOVEN

Øst politidistrikt viser til e-post og brev fra Politidirektoratet (POD) den 13.11.2018 vedrørende Kunnskapsdepartementets høringsnotat av 05.11.2018 om foreslåtte endringer i statsborgerloven. POD ønsker særlig innspill til punkt 5.1 om domstolsbehandling av saker om tilbakekall, punkt 5.2 om å styrke rettssikkerheten i saker som gjelder tilbakekall av statsborgerskap innen gjeldende system, punkt 5.4 om endringer i statsborgerloven § 26 annet ledd og til punkt 6 om økonomiske og administrative konsekvenser. I tillegg ber POD om innspill til om de foreslåtte endringene kan ha følger for andre deler av politiets virksomhet, eksempelvis passutstedelse eller for straffesakskjeden.

Frist for merknader til POD er innen den 04.12.2018.

Kommentarer til punkt 5.1 – Domstolsbehandling av saker om tilbakekall

Øst politidistrikt mener at saker om tilbakekall av statsborgerskap ikke bør behandles for domstolene. Vi mener at det ikke er nødvendig å behandle slike saker i domstolsapparatet for å styrke private parters rettssikkerhet i prosessen. Vi mener at hensynet til likebehandling og effektivitet ivaretas bedre i Utlendingsdirektoratet (UDI) og Utlendingsnemnda (UNE). I dagens organisering med UDI og UNE som behandlingsorganer, er det faglig kvalifiserte ansatte som tar avgjørelser mht. faktum, landkunnskap, forvaltningspraksis og regelverk. UDI og UNE har opparbeidet seg fagkunnskap over tid og har bred erfaring fra alle typer utlendingssaker. I domstolsapparatet vil trolig ikke den samme særlige fagkunnskapen ligge til grunn hos dommerne. Vi mener derfor at dagens ordning bedre sikrer hensynet til likebehandling i slike saker.

Hensynet til effektivitet kan trolig heller ikke anses å bli bedre ivaretatt gjennom domstolsbehandling. Domstolsapparatet er allerede presset på tid og ressurser, og hvis disse sakene skal inngå i normal portefølje i domstolene, mener vi at det er en fare for at saker om tilbakekall av statsborgerskap vil havne i bakre rekke sammenlignet med større og viktigere saker som domstolsapparatet skal behandle, herunder straffesaker. Vi har merket oss at departementet foreslår at saker om tilbakekall av statsborgerskap skal prioriteres og påskyndes, men mener likevel at det er en fare for at slike saker rent faktisk ikke vil prioriteres av domstolene. Dersom slike saker likevel prioriteres, vil dette igjen få

ØST POLITIDISTRIKT

Post: Postboks 3390, 1402 Ski
E-post: post.ost@politiet.no

Tlf.: 64993000
Faks:

Org. nr.: 974760584
www.politi.no

konsekvenser for andre saker som skal gå for domstolene. Dette er ikke samfunnsøkonomisk lønnsomt og det er uheldig i et samfunnsperspektiv.

Etter vår mening, vil det å samle slike saker i domstolene (selv med tvungent vernetting), ikke i større grad sikre rettsikkerheten enn faglig funderte organer som UDI og UNE.

Utlendingssaker kan være krevende og det kreves særlig kunnskap om utlendingsfeltet, herunder kunnskap om moduser, troverdighetsbetraktninger og spesielt landkunnskap.

Særlige fagsaker som dette, bør ikke legges til en instans med en allmennportefølje, men må behandles av det kompetansemiljøet som allerede finnes i UDI og UNE.

Saksbehandlingstiden vil også trolig øke med dette alternativet fordi dette er en sakstype som får ringvirkninger for relaterte saker hos utlendingsforvaltningen. I tillegg skal spørsmål om videre opphold eller utvisning behandles av UDI og UNE i etterkant av et eventuelt tilbakekall. Dette vil føre til ytterligere forlenget saksbehandlingstid, som igjen vil kunne føre til færre utvisninger fordi et utvisningsvedtak kan bli uforholdsmessig på grunn av tiden som har gått.

Departementet ønsker tilbakemelding på problematikken der en person har erkjent de faktiske forhold og dermed står registrert med uriktig identitet i norske registre, og om vi trenger særregler i tiden før dom avsies. Vi bemerker at det finnes en rekke retningslinjer for et slikt scenario allerede i dag, og at dette ikke vil stille seg annerledes ved en eventuell domstolsbehandling. Vi viser herunder til Riksadvokatens retningslinjer for rapportering av falske identiteter av 25.03.2011 (10-235), rapporteringsplikt til UDI, jf. politiregisterforskriften § 10-13, rapporteringsplikt til folkeregisteret, jf. politiregisterforskriften § 10-14, samt Politidirektoratets rundskriv 2011/003.

Kommentarer til punkt 5.2 – Å styrke rettssikkerheten i saker som gjelder tilbakekall av statsborgerskap innenfor gjeldende system

Øst politidistrikt støtter departementets andre alternativ, om å styrke rettssikkerheten innenfor dagens system. Forslaget innebærer at alle slike saker skal behandles i nemndmøte i UNE, at det gis fritt rettsråd og fri sakførsel samt at vedkommende beholder sitt statsborgerskap inntil en sak er avgjort i tingretten. Øst politidistrikt støtter disse endringene i dagens ordning og mener at dette vil ivareta både rettssikkerheten, hensynet til effektivitet og likebehandling i saker om tilbakekall av statsborgerskap.

Kommentarer til punkt 5.3 – Fri rettshjelp

Øst politidistrikt støtter forslaget om at det opprettes fri rettshjelp uten behovsprøving i saker om tilbakekall av statsborgerskap. Vi er enige i at slike saker får store konsekvenser for den det gjelder, og derfor at det er nødvendig med særskilte rettssikkerhetsgarantier.

Kommentarer til punkt 5.4 – Endringer i statsborgerloven § 26

Vi er til dels enige i at det bør være strengere å tilbakekalle statsborgerskap for barn som følge av feil begått av foreldre eller besteforeldre. Vi er enige i at hovedregelen bør være at det skal mer til for å tilbakekalle barnas statsborgerskap enn tilbakekall for en voksen som selv er skyld i de uriktige opplysningene som er gitt til norske myndigheter, og at hensynet til barnets beste skal stå sentralt i vurderingen.

På den annen side mener vi at det må foreligge en rekke unntak til denne hovedregelen. Vi mener at dersom norske myndigheter kun i noen få tilfeller kan tilbakekalle statsborgerskapet til barn, mister utlendinger incentivet til å oppgi riktige opplysninger til norske myndigheter når de ankommer Norge. Vi mener derfor at hovedregelen må ha en rekke unntak som er egnet til fortsatt å bevare hovedprinsippet om at det er helt nødvendig å få korrekt informasjon om identitet. Dette må ses i lys av at norske myndigheter for øvrig skal ha en tilnærming til identitet som et grunnleggende prinsipp i utviklingen i statsforvaltningen fremover. Dette gjelder både i Norge og Europa for øvrig. En person skal kun inneha én identitet og én elektronisk-ID i Norge og Schengen. Vi mener derfor at lovforslaget i statsborgerloven § 26 annet ledd mangler en helhetlig tilnærming til samfunnets behov for en sikker ID.

Vi mener at kravet bør vurderes å være fem års botid for barnet, fremfor det foreslåtte tre år. Vi viser til at barn som har fått statsborgerskap på selvstendig grunnlag, jf. statsborgerloven §§ 7 og 11, ikke skal kunne få tilbakekalt statsborgerskapet på grunn av uriktige opplysninger som er gitt på barnets vegne fordi de anses å ha sterk nok tilknytning til landet. Det kreves fem års botid for å få innvilget statsborgerskap etter statsborgerloven § 11. Vi mener derfor at hensynet til helhet i regelverket, tilsier at fristen settes til fem år der barnet har fått statsborgerskap som biperson, eller ved fødsel og adopsjon. Herunder mener vi at et barn på for eksempel tre år, har større tilknytning til sine foreldre enn det landet de bor i, mens et barn på for eksempel fem år, kan ha en selvstendig tilknytning til Norge gjennom barnehage, aktiviteter, venner mv.

Videre er vi enige i at forholdsmessighetsvurderingen lovfestes. Vi støtter at tema for forholdsmessighetsvurderingen er statsborgerens tilknytning til Norge sett hen til forholdets alvor. Det bør imidlertid ikke være en høy terskel for når det å gi uriktige opplysninger om sin identitet til norske myndigheter anses som et alvorlig forhold. Vi viser til det generelle fokuset på norske myndigheters kunnskap om rett ID i samfunnet nå og fremover.

Kommentarer til punkt 6.1 – Økonomiske og administrative konsekvenser

POD har anmodet om en vurdering av økonomiske og administrative konsekvenser for politiet ved begge forslagene i høringsnotatet.

Vi bemerker at det vil ta tid å etablere en domstolsordning, som igjen vil medføre at restansene øker ytterligere og personene vil i tiden som går, opparbeide seg mer tilknytning til Norge.

Det vil påløpe kostnader for politiet uavhengig av ordning, men særlig ved en domstolsordning som mest sannsynlig vil innebære lengre saksbehandlingstid for disse sakene generelt, jf. vår vurdering under punkt 5.1. For politiet kan dette for eksempel påvirke arbeid med ID-avklaring i tilknyttede saker. Som saksforberedende instans vil politiet også kunne få økt merarbeid i saker der det i etterkant skal vurderes om personene skal få eventuelle nye tillatelser på riktig identitet, i og med at jo lengre tid som går, jo mer ressurskrevende kan sakene bli.

Det er krav om at søker godtgjør sin identitet og sitt norske statsborgerskap i passloven § 3. I Øst politidistrikt har vi allerede hatt utfordringer i saker om pass der personer har hatt berostilte saker om tilbakekall av statsborgerskap. Dersom en sak om tilbakekall av statsborgerskap har lang liggetid/saksbehandlingstid, vil spørsmålet om vedkommende bør få sitt pass vedtatt innlevert, jf. passloven § 7 komme på spissen. Politiet vil måtte legge

dokumentene i utlendingssaken til grunn for sin vurdering uten at saken er endelig avgjort. POD har uttalt i slike saker at politiet skal foreta selvstendige vurderinger av om kravene i passloven er oppfylt. Slike saker har av erfaring vist seg å kreve uforholdsmessig store ressurser, og er tidkrevende. Det samme vil gjelde dersom et norsk pass utløper under saksbehandlingstiden i UDI/domstolen, og vedkommende søker om nytt norsk pass. Jo lengre liggetid på disse sakene, jo større økonomiske og administrative konsekvenser vil det ha for politiet som passmyndighet. Vi viser dessuten til at det vil svekke tilliten til norske pass dersom personer med kjent uriktig identitet får utstedt norsk pass, eller får lov til å beholde sitt norske pass.

Med hilsen

Eli Fryjordet
Politiinspektør

Saksbehandler:
Elin Grøttjord
Politiadvokat

Dokumentet er elektronisk godkjent uten signatur