



Justis- og beredskapsdepartementet
Postboks 8005 Dep
0030 OSLO

NATIONAL POLICE DIRECTORATE

Deres referanse:
17/3936

Vår referanse:
201703117-6 008

Sted, Dato
Oslo, 16.10.2017

POLITIDIREKTORATETS HØRINGSSVAR - FORSLAG TIL ENDRINGER I STATSBORGERLOVEN OG STATSBORGERFORSKRIFTEN

Vi viser til Justis- og beredskapsdepartementets høringsbrev og -notat av 14. juli 2017 med forslag til endringer i statsborgerloven og statsborgerforskriften. Formålet med endringsforslagene er å stramme inn vilkårene for norsk statsborgerskap. Høringsfrist er 16. oktober 2017.

Et statsborgerskap kan defineres som et rettslig bånd mellom stat og borger, og innebærer gjensidige rettigheter og plikter. Norske statsborgere har ubetinget rett til opphold i Norge, rett til norsk pass, vern mot utvisning, rett til å stemme ved stortingsvalg og verneplikt¹. Regjeringen vil at norsk statsborgerskap skal henge høyt, og vil at ønsket om å bli norsk skal være et incentiv til å oppfylle vilkårene i statsborgerloven. Disse vilkårene vil etter regjeringens syn bidra til at nye norske borgere deltar i samfunnet.

Det foreslås at kravet til botid for statsborgerskap heves og at karenstiden økes for søkere som er ilagt straff eller strafferettslig særreaksjon. Det foreslås videre at søkere som er dømt for overtredelser av bestemmelser i straffeloven kap. 16, 17 og 18, som regjeringen har foreslått skal kunne medføre tap av norsk statsborgerskap 1, ikke skal ha rett til å bli norske etter søknad. Det foreslås også enkelte endringer for å oppdatere regelverket.

Politidirektoratet har forelagt høringen for politidistriktene, Politiets utlendingsenhet, Kripos og Politihøgskolen. Vi har mottatt innspill fra Oslo politidistrikt, Øst politidistrikt og Politiets utlendingsenhet. Deres innspill er i hovedsak innarbeidet i Politidirektoratets hørings svar og vedlegges også i sin helhet.

Politidirektoratet stiller seg positiv til de foreslåtte lov- og forskriftsendringene. Nedenfor følger våre merknader til de aktuelle punktene i høringsnotatet. Når det gjelder økonomiske og administrative konsekvenser av endringsforslagene vil vi kommentere disse samlet avslutningsvis.

¹ *Meld. St. 30 (2015–2016) Fra mottak til arbeidsliv – en effektiv integreringspolitikk*

Politidirektoratet

Pkt. 2 Hevet krav til botid for norsk statsborgerskap

2.4.1 Kravet til botid etter hovedregelen

Departementet foreslår at kravet til botid for norsk statsborgerskap etter hovedregelen heves fra syv til ti år, slik at det stilles krav om til sammen ti års opphold i riket i løpet av de siste tolv årene.

Politidirektoratet støtter forslaget om ti års botid for å kvalifisere for norsk statsborgerskap. Etter vårt syn vil et hevet botidskrav gi bedre muligheter for kontroll av forutsetningene for opphold, herunder kontroll av identitet. Vi viser til vedlagte høringsinnspill fra Øst politidistrikt, Oslo politidistrikt og PU, som alle støtter forslaget.

Oslo politidistrikt anser det hensiktsmessig å heve kravet til botid for statsborgerskap fra syv til ti år. Det vil øke tiden norske utlendingsmyndigheter har på å kontrollere og avklare personers identitet og oppholdsgrunnlag i riket. Det har i den senere tiden vært et økt fokus på saker om tilbakekall av norsk statsborgerskap. Endringsforslaget kan bidra til å unngå at man i enkelte saker må tilbakekalle statsborgerskap innvilget på uriktig grunnlag.

Også *Øst politidistrikt* bemerker at en heving av botidskravet vil være positivt fordi politiet vil ha lengre tid på å avdekke tilfeller hvor personer har oppgitt falsk identitet, gitt uriktige eller ufullstendige opplysninger mv. Det er viktig at slike tilfeller blir avdekket før norsk statsborgerskap innvilges.

Politidirektoratet bemerker at det erfaringsmessig kan gå lang tid før det blir avdekket at en utlending har fått oppholdstillatelse og eventuelt også norsk statsborgerskap på uriktig grunnlag. I de siste årene har politiet og i utlendingsforvaltningen for øvrig hatt større fokus på tilbakekall av statsborgerskap på bakgrunn av uriktige ID-opplysninger. Det er identifisert enkelte grupper som har fulgt tilnærmet tilsvarende modus for ID-misbruk. Dette gjelder blant annet djiboutiske statsborgere som har utgitt seg for å være somaliske statsborgere og jordanske statsborgere som har utgitt seg for å være statsløse palestinere.

Politidirektoratet vil særlig fremheve at identitetsproblematikk er, og vil fortsette å være, en av de største utfordringene på utlendingsfeltet. Konsekvensene av ID-misbruk er omfattende, og kan i verste fall kan gå ut over samfunnssikkerheten. Lagring av biometri for avklaring og senere verifisering av ID er et viktig virkemiddel for gjennomføring av kontroll i forbindelse med sak etter utlendingsloven og statsborgerloven.

2.4.3 Grupper med kortere botidskrav

Som følge av at botidskravet etter hovedregelen foreslås hevet, foreslår departementet å heve botidskravet med to år for grupper som Norge er internasjonalt forpliktet til å lette adgangen til statsborgerskap for. Dette gjelder flyktninger, statsløse, norskgifte og personer som ankom Norge før fylte 18 år.

Politidirektoratet støtter de foreslåtte endringene om hevet botidskrav for de nevnte gruppene.

Øst politidistrikt bemerker at det er noe uklart hvorfor det ikke foreslås å heve kravet for grupper som ikke omfattes av europarådskonvensjonen om statsborgerskap, all den tid statsborgerskap burde henge høyt også for disse.

Pkt. 3 Økt karenstid mv.

3.4 Departementets forslag

Departementet foreslår at karenstiden for søkere som er ilagt straff eller strafferettslig særreaksjon økes. Karenstiden for straff f.o.m. 10 dager t.o.m. 20 dager foreslås delt opp, slik at karenstiden økes med ett år for straff f.o.m. 10 dager til og med 15 dager og med to år for straff t.o.m. 20 dager. For ilagt straff over 20 dager foreslås det at karenstiden økes flatt med tre år. Minste karenstid vil da være tre år, mens den lengste karenstiden vil være 37,5 år.

Politidirektoratet stiller seg svært positivt til forslaget. Etter vårt syn er karenstid et viktig virkemiddel i relasjon til integrering og forebygging av kriminalitet. Politidirektoratet har særlig merket seg at karenstiden etter gjeldende regelverk er relativt lav sammenlignet med karenstiden for tilsvarende forhold i Sverige og Danmark. Vi viser også til vedlagte høringsinnspill fra Øst og Oslo politidistrikter.

Det følger av etablert forvaltningspraksis at straffbare forhold som utlendingen tidligere har utholdt karenstid for, medregnes i den samlede karenstiden. Departementet foreslår at denne praksisen skal komme til uttrykk i statsborgerforskriften. Politidirektoratet støtter forslaget og mener det av hensyn til forutsigbarheten er positivt at dette tydeliggjøres i forskriften.

Øst politidistrikt bemerker at det kan være rimelig å vurdere om det skal være flere unntak fra vandelskravet enn de som står i statsborgerforskriften § 5-7. De viser til at enkelte handlinger er straffbare ved uaktsomhet og at det er tvilsomt hvor stort behovet er for en prøvetid i tilfeller hvor gjentakelsesfaren er liten. Vi viser til vedlagte høringsinnspill. Politidirektoratet slutter seg ikke til dette synspunktet. Begrunnelsen for karenstiden er, slik det fremgår av høringsnotatet, at det er rimelig at det kan få konsekvenser for adgangen til statsborgerskap at man har brutt landets lover og regler. Etter vårt syn er det hensiktsmessig at karenstiden utmåles på bakgrunn av den ilagte straffen/særreaksjonen, uten at utvist skyld og gjentakelsesfare trekkes inn i utmålingen. Vi viser også til at systemet for utmåling av karenstid er revidert relativt nylig og at dette har forenklet og effektivisert utmålingen av karenstid.

Innføring av begrepet «uttømmende og utvidet politiattest»

Statsborgerloven benytter begrepet «uttømmende politiattest». Departementet foreslår at begrepsbruken skal endres til «uttømmende og utvidet politiattest». Endringen som foreslås gjør at det ikke lenger er nødvendig å presisere at politiattesten skal vise forhold som søkeren er siktet eller tiltalt for. En utvidet politiattest inneholder slike opplysninger.

Politidirektoratet støtter forslaget, som innebærer en harmonisering med politiregisterloven og politiregisterforskriften. Vi vil ellers bemerke at det av hensyn til sakens opplysning er avgjørende at det foreligger oppdaterte vandelsopplysninger før søknad om statsborgerskap avgjøres.

Pkt. 4 Betydningen av straff for handlinger i strid med grunnleggende nasjonale interesser

4.3 Departementets forslag

Regjeringen har i Prop. 146 L (2016-2017) *Endringer i statsborgerloven mv. (tap av statsborgerskap ved straffbare forhold eller av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser)* foreslått at en norsk borger som straffes etter en bestemmelse i straffeloven kap. 16, 17 eller 18, som kan føre til fengselsstraff i seks år eller mer, skal kunne tape sitt norske statsborgerskap ved dom. Departementet vurderer at personer som er straffet for

bestemmelser i straffeloven som kan medføre tap av norsk statsborgerskap heller ikke bør ha rett til å bli norske. Departementet foreslår derfor at søkere som er straffet for forhold som kan føre til fengselsstraff i seks år eller mer etter straffeloven kap. 16, 17 eller 18, med unntak av straffeloven § 127, jf. § 123, ikke skal ha rett til norsk statsborgerskap.

Politidirektoratet støtter forslaget. Vi er enig i at det ikke bør foreligge rett til norsk statsborgerskap i slike tilfeller. Vi viser ellers til vedlagte høringsinnspill fra Øst politidistrikt, Oslo politidistrikt og PU, som alle støtter forslaget.

Statsborgerskapet er et symbol på tilhørighet og lojalitet til Norge, og det gir rettigheter og pålegger plikter overfor den norske staten. Det norske statsborgerskapet markerer symbolsk og faktisk at statsborgerne slutter seg til de grunnleggende verdiene som det politiske fellesskapet bygger på, som demokrati og ytringsfrihet². Øst politidistrikt bemerker at dersom man har utført handlinger som kan skade landets interesser, må man kunne stille spørsmål ved om integreringsprosessen er - eller noensinne vil bli - gjennomført.

Politidirektoratet viser i denne sammenheng også til vårt høringssvar av 10. februar 2017 om tap av statsborgerskap ved straffbare forhold eller av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser.

Pkt. 5 Søkere som omfattes av EØS-avtalen eller EFTA-konvensjonen

Departementet foreslår at kravet om opphold i Norge med oppholdsrett de siste tre årene kun skal gjelde søkere som ennå ikke har varig oppholdsrett. Søkere som har varig oppholdsrett etter utl. §§ 115-116 vil da være likestilt med søkere som har permanent oppholdstillatelse etter utl. § 62 ved søknad om norsk statsborgerskap.

Øst politidistrikt stiller seg bak forslaget og bemerker at endringen bidrar til en tydeliggjøring av regelverket og gjør det enklere for søkere å sette seg inn i vilkårene. Politidirektoratet slutter seg til dette. Vi viser ellers til vedlagte høringsinnspill fra Øst politidistrikt.

Pkt. 7 Ikrafttredelse

Departementet foreslår at økt krav til botid skal gjelde saker som kommer til behandling etter at endringsloven trer i kraft, mens øvrige endringer skal gjelde både saker som er og saker som kommer til behandling etter at endringsloven og endringsforskriften trer i kraft.

Politidirektoratet bemerker at det ved lovendringer som er med på å stramme inn vilkår for tillatelser erfaringsmessig er stor pågang for å innlevere søknader i en periode før endringen trer i kraft. I tillegg vil det som følge av regelverksendringer være et økt behov for veiledning av søkere. Da kravet om selvforsørgelse ved søknad om permanent oppholdstillatelse trådte i kraft opplevde politiet en stor pågang i førstelinjen og mange søkere var fortvilet over at det ikke var ledige timer. For å avhjelpe situasjonen besluttet UDI at personer som registrerte søknaden og betalte gebyr før 1. september 2017, i tillegg til å oppfylle kravene for å få permanent oppholdstillatelse senest 31. august 2017, ville få søknaden behandlet etter gammelt regelverk. Vi mener det vil være hensiktsmessig å dra erfaring av dette for å implementere endringene så smidig som mulig.

Fra politiets ståsted bør det informeres tydelig om at en søker risikerer å få avslag grunnet manglende botid dersom søknaden registreres altfor tidlig, og at for tidlig innleverte søknader ikke legges på vent for at botidskravet skal være oppfylt på vedtakstidspunktet. For å sikre en ensartet praksis ser vi behov for en avklaring med hensyn hvor tidlig man kan levere inn søknaden. Politidirektoratet vil derfor foreslå at UDI i samarbeid med politiet utarbeider et

² Meld. St. 30 (2015–2016) *Fra mottak til arbeidsliv – en effektiv integreringspolitikk*

informasjonsskriv som kan publiseres på UDIs nettsider og som kan leveres til søkerne. Dette vil sikre at presis og lik informasjon blir gitt til alle som skal søke om norsk statsborgerskap.

Pkt. 8 Forslag til endring i statsborgerloven

Politidirektoratet gjør oppmerksom på en feil i forslag til endring av statsborgerloven § 11. I punkt 8.1 om forslag til ny ordlyd i statsborgerloven § 11 fremgår det at "søkeren må likevel til sammen ha minst syv års opphold i riket i løpet av de siste syv årene". Vi antar at det skal gjelde et krav om syv års opphold i Norge i løpet av *de siste tolv årene*, jf. punkt 2.4.2 annet avsnitt.

Pkt. 2.5, 3.5, 4.4 og 5.3 Økonomiske og administrative konsekvenser

Det følger av høringsnotatet at et hevet botidskrav kan innebære at saksbehandlingen og klagebehandlingen blir noe mer ressurskrevende. Dette vil særlig gjelde saker der botiden har vært oppdelt og beregningen av oppholdstid er mer komplisert. Det er å forvente at antall søknader om statsborgerskap i en overgangsperiode vil gå ned, fordi færre søkere vil fylle kravet til ti års botid. Ifølge departementet vil forslaget vil ikke ha økonomiske eller administrative konsekvenser av betydning utover dette.

Politidirektoratet bemerker at et hevet botidskrav vil medføre en økning i antall oppmøter hos politiet. For en utenlandsk borger som har permanent oppholdstillatelse vil endringen innebære et tillegg på to oppmøter og oppholdskortutstedelser per utlending. Oppholdskort utstedes for to år av gangen for at norske utlendingsmyndigheter skal ha kontroll med utenlandske statsborgere bosatt i riket. For utlending som har midlertidig oppholdstillatelse og/eller som har behov for å få utstedt reisedokumenter kreves det ytterligere oppmøter. Personlig oppmøte kreves både ved søknadsinnlevering og effektivering/underretning av vedtakene, samt ved utstedelse av reisedokumenter.

Flere politidistrikt har lange ventetider for å få bestilt time, og en økning i antall oppmøter vil legge ytterligere press på saksbehandlingskapasiteten. Vi viser ellers til våre merknader under punkt 7 om at det kan forventes en økt pågang fra søkere i forkant av regelendringene.

Politidirektoratet har ikke merknader til de økonomiske og administrative konsekvensene av de øvrige endringsforslagene. En konsekvens av de foreslåtte endringene samlet sett, er at færre vil kvalifisere til norsk statsborgerskap, eventuelt at det går lengre tid før statsborgerskap kan innvilges. Dette kan igjen medføre en økning i antall utvisningssaker. Endringene vil medføre en økt arbeidsmengde for politiet og utlendingsforvaltningen for øvrig.

Med hilsen

John Ståle Stamnes
seksjonssjef

Maren Vaagan
seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent uten signatur.

Vedlegg: 3