



DET KONGELIGE
KUNNSKAPSDEPARTEMENT

Prop. 141 L

(2018–2019)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i statsborgerloven mv.
(tilbakekall av statsborgerskap på grunn av
uriktige opplysninger mv.)

Innhold

1	Proposisjonens hovedinnhold	5	7.3.1	Høringsinstansenes syn	26
			7.3.2	Departementets vurdering	26
2	Bakgrunnen for lovforslaget	7	8	Materielle endringer i adgangen til å tilbakekalle statsborgerskap	28
2.1	Innledning	7			
2.2	Høringen	7			
2.3	Høringsinstansene	7	8.1	Forslag til endringer i adgangen til å tilbakekalle barns statsborgerskap	28
3	Gjeldende rett	10			
3.1	Erverv og tap av statsborgerskap	10	8.1.1	Høringsnotatet	28
3.1.1	Barns automatiske tap av statsborgerskap	11	8.1.2	Høringsinstansenes syn	28
			8.1.3	Departementets vurdering	29
3.2	Saksbehandlingsprosedyre ved tilbakekall av statsborgerskap	11	8.2	Lovfesting av en forholds- messighetsvurdering	30
3.3	Domstolens overprøving og forvaltningens frie skjønn	12	8.2.1	Høringsnotatet	30
			8.2.2	Høringsinstansenes syn	30
			8.2.3	Departementets vurdering	31
			8.3	Departementets forslag om et tydeligere skille mellom ulike grunnlag for tilbakekall	32
4	Menneskerettslige forpliktelser	14	8.3.1	Høringsnotatet	32
			8.3.2	Høringsinstansenes syn	32
5	Rettsstilstanden i andre land	17	8.3.3	Departementets vurdering	33
6	Tilbakekall av statsborgerskap – valg av saksbehandlingsprosedyre	18	9	Økonomiske og administrative konsekvenser	34
6.1	Innledning	18	9.1	Høringsnotatet	34
6.2	Høringsnotatet	18	9.1.1	Domstolsbehandling i første instans	34
6.2.1	Domstolsbehandling i første instans	18	9.1.2	Videreføring og styrking av dagens ordning med forvaltningsbehandling	34
6.2.2	Styrking og videreføring av dagens forvaltningsbehandling	19	9.2	Høringsinstansenes syn	34
6.3	Høringsinstansenes syn	19	9.3	Oppdaterte kostnadsberegninger	34
6.4	Departementets vurdering	21	9.4	Departementets vurdering	37
7	Saksbehandlingen i saker om tilbakekall av statsborgerskap	24	10	Ikrafttredelse	38
7.1	Høringsnotatet	24			
7.2	Obligatorisk nemndmøte med personlig fremmøte i UNE og fri rettshjelp	24	11	Merknader til de enkelte bestemmelsene i lovforslaget ..	39
7.2.1	Høringsinstansenes syn	24			
7.2.2	Departementets vurdering	25			
7.3	Tidspunkt for rettsvirkning av tilbakekall og identitetsendring	26			
				Forslag til lov om endringer i statsborgerloven mv. (tilbakekall av statsborgerskap på grunn av uriktige opplysninger mv.)	42



DET KONGELIGE
KUNNSKAPSDEPARTEMENT

Prop. 141 L

(2018–2019)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i statsborgerloven mv. (tilbakekall av statsborgerskap på grunn av uriktige opplysninger mv.)

*Tilråding fra Kunnskapsdepartementet 27. september 2019,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Solberg)*

1 Proposisjonens hovedinnhold

Kunnskapsdepartementet foreslår i denne proposisjonen endringer i lov 10. juni 2005 om norsk statsborgerskap nr. 51 (statsborgerloven) på bakgrunn av Stortingets vedtak 648-652 av 9. mai 2017, jf. Dokument 8:33 S (2016–2017) og Innst. 296 S (2016–2017) hvor Stortinget blant annet ber regjeringen fremme forslag om å endre statsborgerloven slik at tilbakekall av statsborgerskap etter statsborgerloven § 26 annet ledd skal skje ved dom.

Departementet fremmer etter en helhetsvurdering ikke forslag om å endre statsborgerloven slik at tilbakekall etter statsborgerloven § 26 annet ledd skal skje ved dom (domstolsbehandling i første instans). Departementet foreslår i stedet å videreføre og styrke dagens ordning med forvaltningsbehandling av saker om tilbakekall av statsborgerskap etter § 26 annet ledd. Departementet viser til at forslaget om domstolsbehandling i første instans er blitt møtt med sterk prinsipiell motstand fra de sentrale aktørene i justissektoren.

Det vises til at en behandling av tilbakekalls-sakene i domstolen i første instans vil rokke ved maktfordelingsprinsippet som sikrer at statsmak-tene er delt mellom lovgivende, utøvende og døm-mende myndighet. Å pålegge domstolene forvalt-ningsoppgaver vil bryte med dette prinsippet og bidra til å svekke tilliten til domstolene. Domstols-behandling i første instans vil videre føre til at saksbehandlingstiden for denne typer saker øker. Merutgiftene ved domstolsbehandling i første instans sammenlignet med dagens ordning er også betydelige. Etter departementets oppfatning vil domstolsbehandling i første instans ikke opp-fylle formålet om å bedre rettssikkerheten i disse sakene på en hensiktsmessig måte.

Departementet foreslår at rettssikkerheten ved dagens ordning styrkes ved å innføre fri retts-hjelp i form av fritt rettsråd uten behovsprøving ved forvaltningsbehandlingen og obligatorisk nemndmøte med personlig fremmøte i Utlen-dingsnemnda (UNE).

Fri sakførsel kan etter gjeldende rett innvilges dersom søkeren oppfyller visse økonomiske vilkår og saken objektivt sett berører søkeren i særlig sterk grad, jf. lov 13. juni 1980 nr. 35 om fri rettshjelp (rettshjelploven) § 16 tredje ledd. Departementet foreslår å myke opp dagens praksis for innvilgelse etter denne unntaksbestemmelsen noe, gjennom å endre rundskriv SRF-1/2017 om fri rettshjelp. Dette vil medføre at noen flere vil kunne få innvilget behovsprøvd fri sakførsel i tilbakekallssakene etter unntaksbestemmelsen enn i dag. Departementet fremmer derfor, etter en helhetsvurdering, ikke forslag om fri rettshjelp i form av fri sakførsel uten behovsprøving i forbindelse med etterfølgende domstolskontroll av UNEs vedtak om tilbakekall av statsborgerskap.

Departementet foreslår endringer i statsborgerloven § 26 som presiserer at barns statsborgerskap som hovedregel ikke skal kunne tilbakekalles på grunn av feil begått av foreldre eller besteforeldre. Dette skal også gjelde personer som har blitt myndige, men som var under 18 år da de søkte om eller ervervet norsk statsborgerskap. Departementet foreslår at det bør gjelde et begrenset unntak fra hovedregelen, som åpner for tilbakekall der den det gjelder etter en konkret vurdering ikke anses å ha sterk tilknytning til riket.

Departementet foreslår 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.

2 Bakgrunnen for lovforslaget

2.1 Innledning

Den 9. mai 2017 behandlet Stortinget Representantforslag 33 S (2016–2017) fra stortingsrepresentantene Heikki Eidsvoll Holmås, Karin Andersen, Heidi Greni, Marit Arnstad, Kari Henriksen, Rasmus Hansson, Trine Skei Grande og André N. Skjelstad om domstolsbehandling ved tilbakekallelse av statsborgerskap, jf. (Innst. 269 S (2016–2017)).

Stortinget vedtok følgende anmodningsvedtak til regjeringen:

Vedtak 648

Stortinget ber regjeringen legge frem forslag til lovendring om fri rettshjelp i saker om tilbakekall av statsborgerskap.

Vedtak 649

Stortinget ber regjeringen fremme forslag om å endre statsborgerloven slik at tilbakekallelser av statsborgerskap etter statsborgerloven § 26 annet ledd skal skje ved dom.

Vedtak 651

Stortinget ber regjeringen foreslå nødvendige lovendringer for å presisere at barn og barnebarn ikke kan miste statsborgerskapet som følge av feil begått av foreldre eller besteforeldre. Eventuelle unntak og avgrensninger med hensyn til umyndige barn må utredes og vurderes nærmere i lovarbeidet.

I anmodningsvedtak nr. 650 og nr. 652 vedtok Stortinget å be regjeringen sørge for berostillelse av saker om tilbakekall etter statsborgerloven § 26 annet ledd i påvente av nytt regelverk. Dette er ivare tatt ved at regjeringen har instruert Utlendingsdirektoratet (UDI) og UNE om berostilling av saker om tilbakekall etter statsborgerloven § 26 annet ledd.

2.2 Høringen

Kunnskapsdepartementet sendte høringsnotat med forslag til endringer i statsborgerloven på høring 5. november 2018. I høringsnotatet redegjorde departementet for et forslag om domstolsbehandling i første instans av saker om tilbakekall av statsborgerskap etter § 26 annet ledd. Det ble videre foreslått materielle endringer i adgangen til å tilbakekalle statsborgerskap og endringer i rettsgebyrloven § 10. I høringsnotatet redegjorde departementet også for hvordan rettssikkerheten kan styrkes innenfor gjeldende system.

Høringsnotatet ble utarbeidet på bakgrunn av bidrag fra Domstolsadministrasjonen, Justis- og beredskapsdepartementet, Utlendingsdirektoratet, Utlendingsnemnda og Politidirektoratet. Vista Analyse AS har bidratt med utredning av de økonomiske og administrative konsekvensene.

2.3 Høringsinstansene

Forslagene i denne proposisjonen ble sendt på høring til følgende institusjoner og organisasjoner:

Departementene

Fylkeskommunene

Fylkesmennene

Kommunene

Domstolene (alle landets domstoler)

Fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker (fylkesnemndene)

Riksrevisjonen

Sametinget

Statsadvokatembetene

Arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV)

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir)

Barneombudet

Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi)

Direktoratet for samfunnsikkerhet og beredskap (DSB)

Domstolsadministrasjonen

Folkehelseinstituttet

Forskningstiftelsen FAFO	Kriminalomsorgens yrkesforbund
Forsvarets forskningsinstitutt (FFI)	Kristent interkulturelt arbeid
Forsvarets høyskole	KS – Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon
Institutt for samfunnsforskning (ISF)	Landsorganisasjonen i Norge (LO)
Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi)	Likestilling, integrering, mangfold (LIM)
Kriminalomsorgsdirektoratet	Minotenk
Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO)	MiRA ressurscenter for innvandrere- og flyktningkvinner
Nasjonalt sikkerhetsmyndighet (NSM)	Multikulturelt initiativ- og ressursnettverk (MIR)
Nasjonalt kompetansesenter for minoritetshelse (NAKMI)	Nordlandsforskning
Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress (NKVTS)	Norges forskningsråd
Norsk senter for barneforskning	Norges Juristforbund
Norsk senter for menneskerettigheter	Norges Røde Kors
Politidirektoratet	Norsk fengsels- og friomsorgsforbund
Politiets fellesforbund	Norsk Folkehjelp
Politiets sikkerhetstjeneste (PST)	Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR)
Politiets utlendingsenhet (PU)	Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA)
Politiets høyskolen	Norsk legeförening
Regjeringsadvokaten	Norsk organisasjon for asylsøkere (NOAS)
Riksadvokaten	Norsk psykiatrisk forening
Statens helsetilsyn	Norsk psykologforening
Statistisk sentralbyrå	Norut Alta
Utdanningsdirektoratet	NTNU Samfunnsforskning
Utdanningsforbundet	Næringslivets hovedorganisasjon (NHO)
Utlendingsdirektoratet (UDI)	Organisasjonen mot offentlig diskriminering (OMOD)
Utlendingsnemnda (UNE)	Oslo senteret for fred og menneskerettigheter
ØKOKRIM	PRIO
Stortingets ombudsmann for forvaltningen	Redd Barna
Adopsjonsforum	Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn
Advokatforeningen	Selvhjelp for innvandrere og flyktninger (SEIF)
Akademikerne	Senter for flerkulturell ungdom
Amnesty International Norge	Senter for fredsstudier
Antirasistisk senter	Senter for kunnskap og likestilling (KUN)
Arbeidsgiverforeningen Spekter	Tankesmien Agenda
Caritas Norge	Telemarksforskning
Civita – Den liberale tankesmien	Unio – Hovedorganisasjonen for universitets- og høyskoleutdannede
Den norske Helsingforskomité	Verdens barn
Faglig forum for kommunalt flyktningarbeid	Virke
Flyktninghjelpen	Yrkesorganisasjonenes sentralforbund
Folkehelseinstituttet	Arbeiderpartiet
Forskningstiftelsen FAFO	Fremskrittspartiet
Frivillighet Norge	Høyre
Gáldu – kompetansesenter for urfolks rettigheter	Kristelig folkeparti
Human Rights Service (HRS)	Rødt
Innvandrerens landsorganisasjon (INLO)	Senterpartiet
InorAdopt	Sosialistisk venstreparti
Internasjonal helse- og sosialgruppe	Venstre
Juridisk rådgivning for kvinner (JURK)	Høringsfristen var 17. desember 2018.
Jussbuss	
Kompetanse Norge	
Kompetansesenter for kriminalitetsforebygging (Kfk)	

Departementet har mottatt høringsuttalelser med realitetsmerknader fra følgende instanser:

Fylkesmannen i Rogaland
Bergen kommune
Justis- og beredskapsdepartementet
Høyesterett
Agder lagmannsrett
Borgarting lagmannsrett
Oslo tingrett
Domstoladministrasjonen
Kriminalomsorgsdirektoratet
Regjeringsadvokaten
Oslo politidistrikt
Politidirektoratet
Politihøgskolen
Politiets utlendingsenhet
Utlendingsdirektoratet
Utlendingsnemnda
Vest politidistrikt
Øst politidistrikt

Advokatforeningen
Amnesty
Antirasistisk senter
Den norske Dommerforening

Den norske Helsingforskomité
Innvandrerne landsorganisasjon
Jussbuss
Larvik kommune
Likestillings og diskrimineringsombudet
MiRA
Norsk organisasjon for asylsøkere
Redd barna
Rettspolitisk forening
Sør-Vest politidistrikt
Unicef
Utdanningsforbundet

Tre privatpersoner hadde merknader til forslaget.

Følgende instanser meddelte at de ikke hadde merknader til forslaget:

Forsvarsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Landbruks- og matdepartementet, Kompetanse Norge, Norges forskningsråd, Politiets sikkerhetstjeneste, Riksadvokaten, Samferdselsdepartementet, Statistisk sentralbyrå, Utenriksdepartementet.

Hovedsynspunktene gjengis i proposisjonen her. For detaljer i høringsinstansenes uttalelser vises det til at alle høringsuttalelsene er tilgjengelige på regjeringens nettsider.

3 Gjeldende rett

3.1 Erverv og tap av statsborgerskap

Statsborgerloven regulerer erverv og tap av norsk statsborgerskap, jf. statsborgerloven § 1 første ledd. Bestemmelsene om tap og tilbakekall finner man i kapittel 5 (§§ 23-27). Det følger av § 26 annet ledd at statsborgerskap kan tilbakekalles på grunn av uriktige opplysninger mv. Bestemmelsen lyder slik:

«Et vedtak om statsborgerskap kan tilbakekalles der omgjøringsadgang følger av forvaltningsloven § 35 eller alminnelige forvaltningsrettslige regler. Tilbakekall av statsborgerskap som er bygget på uriktige eller ufullstendige opplysninger, kan likevel bare foretas hvis søkeren mot bedre vitende har gitt de uriktige opplysningene eller har fortiet forhold av vesentlig betydning for vedtaket.»

Bestemmelsen er todelt. Første punktum regulerer tilbakekall av statsborgerskap på grunn av feil i saksbehandling eller feil lovanvendelse. Annet punktum regulerer tilbakekall av statsborgerskap på grunn av uriktige opplysninger. Tilbakekallsadgangen etter annet punktum er begrenset i forhold til det som ellers ville fulgt av de alminnelige regler om omgjøring på grunn av ugyldighet, ved at det stilles krav om at de uriktige eller ufullstendige opplysningene er gitt av *søkeren* mot bedre vitende. Dette kan være opplysninger om botid, ekteskap, identitet eller vandel, eller at det fremkommer i ettertid at søkeren på vedtakstidspunktet ikke hadde til hensikt å forbli boende i Norge. Når det gjelder kravet til skyld, kreves det forsett. Tilbakekall av statsborgerskap er et inngripende vedtak, og det kreves derfor mer enn grov uaktksomhet. Videre er det et vilkår for tilbakekall at de uriktige opplysningene eller fortiede forholdene har hatt vesentlig betydning for vedtaket. Uriktige forhold som forvaltningen har lagt til grunn for sitt vedtak som ikke kan klandres søkeren, gir ikke grunnlag for å tilbakekalle det norske statsborgerskapet.

Det fremgår av Ot.prp. nr. 41 (2004–2005) Om lov om norsk statsborgerskap (statsborgerloven)

at barns statsborgerskap som hovedregel også vil bli tilbakekalt når det er ervervet ved søknad som biperson eller på annen måte innvilget som følge av at mor eller far ble innvilget norsk statsborgerskap. Grunnlaget for barnets norske statsborgerskap svikter når det er basert på et ugyldig vedtak om å innvilge mor eller far norsk statsborgerskap. Barnets situasjon må imidlertid vurderes konkret. Dersom bare en av foreldrene får sitt statsborgerskap tilbakekalt og enten mor eller far forblir norsk, vil det ikke være adgang til å tilbakekalle barnets statsborgerskap i henhold til Europarådskonvensjonen av 1997 artikkel 7 nr. 2.

Det er opp til forvaltningens skjønn å vurdere om adgangen til å tilbakekalle etter § 26 annet ledd skal benyttes, etter en helhetsvurdering av en rekke forhold. Blant annet er klanderverdigheten et sentralt moment. Tiden som har gått er ett annet moment ved vurderingen, men er ikke alene avgjørende. Av merknadene til § 26 annet ledd i Ot.prp. nr. 41 (2004–2005) Om lov om norsk statsborgerskap (statsborgerloven) fremgår det at bestemmelsen ikke skal anvendes som en unntaksbestemmelse.

Etter gjeldende rett er det ikke lovfestet at det skal foretas en forholdsmessighetsvurdering ved tilbakekall av statsborgerskap etter § 26 annet ledd. Bestemmelsen fastsetter kun et «kan»-skjønn, som innebærer at det er forvaltningen som avgjør om myndigheten skal benyttes eller ikke. En forholdsmessighetsvurdering inngår ikke som en del av kan-skjønn, så fremt dette ikke er lovfestet. UDI har etablert en praksis der det vurderes om vedtak om tilbakekall av statsborgerskap er forholdsmessig. Når et statsborgerskap er bygget på uriktige opplysninger skal det imidlertid etter lovens forarbeider svært mye til for at tilbakekall av norsk statsborgerskap anses å være uforholdsmessig. Tilknytning til Norge som er opparbeidet på grunnlag av uriktige opplysninger tillegges liten vekt i forholdsmessighetsvurderingen. Dette har fått tilslutning i rettspraksis. UNE endret praksis i 2017 ved å gå bort fra en forholdsmessighetsvurdering. I stedet foretar UNE et ordinært «kan»-skjønn, hvor det sentrale i vurderingen er hvor

vesentlige de uriktige opplysningene har vært for innvilgelsen av statsborgerskap, hva som er konsekvensen av ikke å tilbakekalle statsborgerskapet og allmennpreventive hensyn.

Et vedtak om statsborgerskap anses som gyldig frem til vedtak om tilbakekall er truffet, selv om det hefter en alvorlig ugyldighetsgrunn ved vedtaket. Når statsborgerskap tilbakekalles på grunn av ugyldighet, inntreer imidlertid virkningen fra opprinnelig ervervstidspunkt for norsk statsborgerskap. Vedkommende anses da for aldri å ha vært norsk.

Tilbakekall av statsborgerskap etter § 26 annet ledd kan gjøres selv om personen blir statsløs. Dette er ikke i strid med Norges internasjonale forpliktelser, se nedenfor under punkt 4.

Når en person blir norsk statsborger, opphører alle eksisterende tillatelser etter utlendingsloven. Dette fremgår ikke uttrykkelig i statsborgerloven eller utlendingsloven, men rettsvirkningen er klart forutsatt i Ot.prp. nr. 41 (2004–2005), punkt 10.6.2.1 og punkt 10.6.2.6, samt i statsborgerforskriften § 10-1. At tillatelser etter utlendingsloven opphører når en person blir norsk statsborger, fremgår også av Utlendingsdirektoratets vedtak om innvilgelse av norsk statsborgerskap. Konsekvensen av å tilbakekalle et statsborgerskap blir dermed at personen er å anse som en utlending uten oppholdstillatelse.

Et tilbakekall av statsborgerskap medfører ikke nødvendigvis at den som får statsborgerskapet tilbakekalt må forlate Norge. Etter at statsborgerskapet er tilbakekalt, kan vedkommende eventuelt søke om ny oppholdstillatelse etter utlendingsloven.

En norsk borger kan ikke utvises etter utlendingsloven, jf. utlendingsloven § 69 første ledd. Dette vernet faller bort ved tilbakekall av statsborgerskapet. Det er en forutsetning for videre opphold at det ikke blir truffet vedtak om utvisning i etterkant av tilbakekallet. I praksis vil utvisning først og fremst være aktuelt hvis personen har gitt vesentlig uriktige eller åpenbart villedende opplysninger som har ført til at det er blitt innvilget én eller flere tillatelser som ellers aldri ville blitt gitt. Det er videre en forutsetning for utvisning at personen ikke er vernet mot utsendelse på grunn av beskyttelsesbehov, jf. utlendingsloven § 73, eller er født her og har bodd her uavbrutt, jf. utlendingsloven § 69 annet ledd.

Det vises til Ot.prp. nr. 41 (2004–2005) Om lov om norsk statsborgerskap (statsborgerloven) for nærmere beskrivelse av bakgrunnen for bestemmelsen om tilbakekall på grunn av ugyldighet i statsborgerloven § 26 annet ledd.

3.1.1 Barns automatiske tap av statsborgerskap

Ved tilbakekall av statsborgerskap etter statsborgerloven § 26 annet ledd, inntreer virkningen fra det opprinnelige tidspunkt for erverv av norsk statsborgerskap og vedkommende anses for aldri å ha vært norsk. Departementet uttaler i Ot.prp. nr. 41 (2004–2005), s. 180, at dette blant annet innebærer at barn som er født norske, ikke lenger kan anses som norske dersom foreldrene får tilbakekalt statsborgerskapet etter § 26 annet ledd.

Etablert praksis etter gjeldende rett er at barnets statsborgerskap i slik tilfeller automatisk går tapt etter § 6 første ledd. Bestemmelsen fastsetter at dersom det feilaktig er lagt til grunn at vilkårene for automatisk erverv av norsk statsborgerskap ved fødsel eller adopsjon er oppfylt, jf. §§ 4 eller 5, er barnet ikke norsk statsborger likevel. Det har heller aldri vært norsk statsborger. Årsaken til at grunnlaget for det norske statsborgerskapet ikke var oppfylt, kan være at en annen var mor eller far og at denne ikke var norsk, eller at det hefter ugyldighet ved et adopsjonsvedtak. Av Ot.prp. nr. 41 (2004–2005), punkt 7.6, fremgår det at det etter departementets syn er rimelig at virkningen av manglende ervervsgrunnlag blir det samme i alle tilfeller hvor norsk statsborgerskap erverves automatisk i kraft av loven. Bestemmelsen får ikke anvendelse dersom barnet blir statsløst. Bestemmelsen får heller ikke anvendelse dersom avgjørelsen eller erkjennelsen av at vilkår for erverv av norsk statsborgerskap ikke var oppfylt, finner sted etter at vedkommende er fylt 18 år, jf. § 6 første ledd annet punktum.

Det er skattemyndighetene som avregistrerer barnet som norsk statsborger i Folkeregisteret. Registreringen anses ikke som et enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav a og b. Dermed er det heller ikke klagerett på registreringen etter reglene i forvaltningslovens kapittel VI. Imidlertid vil enhver som er galt registrert ha krav på å få rettet den gale opplysningen, jf. personvernforordningen (GDPR) artikkel 16, jf. lov om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven) 20. desember 2018 nr. 116 § 1.

3.2 Saksbehandlingsprosedyre ved tilbakekall av statsborgerskap

Statsborgerloven § 27 annet ledd fastsetter at vedtak om tilbakekall av statsborgerskap treffes av

Utlendingsdirektoratet (UDI) og kan påklages til Utlendingsnemnda (UNE). Verken UDI eller UNE kan instrueres om avgjørelsen av enkelt-saker. Departementet kan heller ikke instruere Utlendingsnemnda om lovtolkning eller skjønns-utøvelse. Dette følger av § 28 første ledd.

UDI og UNE tilbakekaller statsborgerskap gjennom enkeltvedtak. Forvaltningsloven fastsetter en rekke krav til enkeltvedtak som har som formål å ivareta den enkeltes rettssikkerhet. For eksempel er hensynet til kontradiksjon ivaretatt gjennom regler om forhåndsvarsling (§ 16), forvaltningens utrednings- og informasjonsplikt (§ 17) og partenes rett til å gjøre seg kjent med sakens dokumenter (§ 18). Ifølge utredningsplikten skal forvaltningen påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes. Herunder skal både forhold som går i den enkeltes favør og ufavør utredes. Det stilles også krav til begrunnelsen av enkeltvedtak (§§ 24 og 25), og det foreligger klagerett (§§ 28 til 34).

Klagebehandlingen på utlendingsområdet er grundigere enn det som ellers gjelder i forvaltningssaker. UNE er et domstollignende organ og er uavhengig både av UDI og departementet. UNEs nemndledere må fylle vilkårene for å være dommere, jf. utlendingsloven § 77. I tillegg har UNE et betydelig innslag av legfolk. I motsetning til forvaltningsklage ellers, kan UNE legge opp til muntlige nemndmøter, som kan gi bedre grunnlag for å vurdere bevisene i saken. Formålet med å opprette UNE var nettopp å styrke rettssikkerheten på dette forvaltningsområdet.

Det gis i utgangspunktet ikke fritt rettsråd ved forvaltningsbehandlingen eller fri sakførsel ved en etterfølgende domstolsbehandling i saker om tilbakekall av norsk statsborgerskap.

Unntak fra dette gjelder når UDI har truffet vedtak til gunst for den saken gjelder, og departementet beslutter at vedtaket skal prøves av Utlendingsnemnda, jf. statsborgerloven § 27 fjerde ledd. Den saken gjelder har i disse tilfellene rett til fritt rettsråd uten behovsprøving, jf. retts-hjelploven § 11 første ledd nr. 1. Det vil si at retten gjelder uavhengig av inntekt og formue.

Når UNE har truffet vedtak til gunst for den saken gjelder, kan departementet prøve gyldigheten av vedtaket ved søksmål, statsborgerloven, jf. § 27 sjetten ledd. Søksmål må være reist innen fire måneder etter at vedtaket ble truffet. I slike saker har den det gjelder rett til fri sakførsel uten behovsprøving, jf. retts-hjelploven § 16 første ledd nr. 4.

Når UNE har truffet vedtak til ugunst for den saken gjelder, kan den det gjelder bringe saken inn

for domstolen. Vedkommende har som utgangspunkt ikke rett til fri sakførsel i disse tilfellene.

Etter retts-hjelploven § 16 tredje ledd kan det unntaksvis gis fri sakførsel dersom de økonomiske vilkårene er oppfylt. Rundskriv SRF-1/2017 regulerer i hvilke saker det kan innvilges fri sakførsel etter unntaksbestemmelsen. Tilbakekalls-sakene er ikke nevnt i rundskrivet, men det anvendes samme praksis som i utlendingssakene hvor det føres *en meget restriktiv praksis*, jf. SRF-1/2017 pkt. 7.5.2 bokstav d. Tilsvarende unntaksbestemmelse gjelder for fritt rettsråd, jf. § 11 tredje ledd. Her føres det generelt en restriktiv praksis, jf. SRF-1/2017 pkt. 6.5.2 bokstav d.

Det følger av retts-hjelploven § 22 tredje ledd at en bevilling til fri sakførsel omfatter sakens behandling i høyere rettsinstans hvis det er motparten som har anket, og den part som har fri sakførsel helt eller delvis har fått medhold i foregående rettsinstans. Dette innebærer at den det gjelder vil ha rett til fri sakførsel dersom staten taper i første instans og anker saken videre til lagmannsretten dersom det er innvilget fri sakførsel for tingretten.

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 vil også vurdere om saken skal føres som straffesak eller tilbakekallssak. I mange tilfeller vil straffesaken være foreldet og saken i sin helhet vil bli ført som tilbakekallssak. En stor andel av tilbakekallssakene består av saker med identitetstil. I mange tilfeller kan personen fremlegge nye identitetsdokumenter og personens identitet kan verifiseres mot hjemlandets myndigheter.

3.3 Domstolens overprøving og forvaltningens frie skjønn

Det bygger på lang tradisjon i Norge at domstolene kontrollerer forvaltningens vedtak. Dette kommer blant annet til uttrykk i plenumsavgjørelsen fra Høyesterett inntatt i Rt. 2012 s. 1985, hvor Høyesterett kom til at det fulgte av rettspraksis at prøvingen av forvaltningsvedtak generelt skal skje på grunnlag av det faktum som forelå på vedtakstidspunktet, og at domstolene i utgangspunkt

tet ikke har anledning til å bygge på rettsfaktum tilkommet etter at forvaltningen fattet sitt vedtak. I Rt. 2001 s. 995 uttales følgende om hjemmelen for domstolskontrollen:

«Domstolskontrollen med forvaltningen har utviklet seg gjennom meget langvarig domstolpraksis, og er i dag sikker sedvanerett, dels av konstitusjonell karakter. Domstolpraksis er således avgjørende både som hjemmel for domstolens kontroll med forvaltningen og når det gjelder kontrollens omfang. På enkelte områder finnes lovregler som nærmere regulerer kontrollens omfang.»

I Rt. 1995 s. 72 på side 77 vurderer Høyesterett domstolens adgang til å prøve forvaltningsvedtak slik:

«Det første spørsmål som saken reiser, er om vurderingen etter utlendingsloven § 30 tredje ledd – se også § 29 annet ledd – hører til forvaltningens frie skjønn eller om det dreier seg om et rent rettsanvendelsesskjønn. Jeg går – på samme måte som partene – ut fra at domstolene under enhver omstendighet har den vanlige kontroll med forvaltningens utøvelse av en skjønnspreget myndighet. Det vil si at domstolene kan fastlegge lovbestemmelsens nærmere innhold og prøve om forvaltningen

har holdt seg innenfor rammen av denne. Domstolene kan videre prøve om forvaltningen har bygget på riktig faktum, om det er tatt utenforliggende hensyn, og om det foreligger myndighetsmisbruk, vilkårlighet eller en så høy grad av urimelighet at det må få betydning for vedtakets gyldighet.»

Når vilkårene for tilbakekall av statsborgerskap etter statsborgerloven § 26 annet ledd er oppfylt, fremgår det at statsborgerskapet *kan* tilbakekalles. Hvorvidt tilbakekall faktisk foretas i et slikt tilfelle, er overlatt til forvaltningens frie skjønn, jf. Ot.prp. nr. 41 (2004–2005) side 233. Domstolene har begrenset adgang til å prøve forvaltningens frie skjønn. Skjønnen betegnes som fritt, fordi det helt anses som unntatt fra domstolskontroll. Domstolen vil imidlertid alltid kunne prøve forvaltningens skjønnsutøvelse etter de ulovfestede reglene om myndighetsmisbruk, yttergrensene av rettsanvendelsen ved å se om forvaltningen har hatt hjemmel i lovens ordlyd for å fatte vedtaket og om vedtaket er åpenbart urimelig.

Domstolene kan alltid prøve om retten til vern om privatliv og familieliv etter Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8 er krenket. Dersom disse bestemmelsene kommer til anvendelse skal det foretas en forholdsmessighetsvurdering, jf. EMK artikkel 8 nr. 2.

4 Menneskerettslige forpliktelser

Både Grunnloven og internasjonale konvensjoner setter grenser for utformingen av en hjemmel for tap eller tilbakekall av statsborgerskap og for praktiseringen av en slik hjemmel. Grunnlovs- og konvensjonsbestemmelser som er av betydning er blant annet:

- Den europeiske konvensjon om statsborgerskap av 1997 artikkel 7 nr. 1
- FNs konvensjon om begrensning av statsløshet av 1961 artikkel 8 nr. 2 bokstav b
- Grunnloven § 102, jf. EMK artikkel 8 og SP artikkel 17 (vern om privat- og familieliv)
- Grunnloven § 104 annet ledd, jf. FNs barnekonvensjon artikkel 3 nr. 1 (hensynet til barnets beste)

Den europeiske konvensjon om statsborgerskap av 1997 og FNs konvensjon om begrensning av statsløshet av 1961

Ved forslag til nye bestemmelser i statsborgerloven er Den europeiske konvensjon om statsborgerskap av 1997 særlig relevant. Konvensjonen inneholder en samling av grunnleggende prinsipper for statsborgerskap, slik de har utviklet seg internasjonalt, og setter minimumsstandarder for statspartenes vilkår for erverv av statsborgerskap.

For forslagene i denne proposisjonen er det særlig konvensjonens artikkel 7 nr. 1 bokstav b som er viktig. Her fremgår det at statspartene kan ha regler om tilbakekall av statsborgerskap. Etter konvensjonen vil tilbakekall av statsborgerskap (etter den norske oversettelsen) kunne skje når det er ervervet ved hjelp av «svikaktig fremferd, falske opplysninger eller fortielse av relevante fakta vedrørende søkeren». I punkt 61 i konvensjonens forklarende rapport fremgår det at den svikaktige fremferden, de falske opplysningene eller fortienelsen av relevante fakta må være resultat av en overlatt handling eller unnlattelse fra søkeren. I NOU 2000: 32 Statsborgerloven tolket man punkt 58 i den forklarende rapporten slik at statspartene kunne ha regler om omgjøring/tilbakekall ved ugyldighet som følge av feil ved saksbehandlingen eller lovanvendelsen. Europaråds-

konvensjonen om statsborgerskap tillater tilbakekall av statsborgerskap som en person har fått ved svikaktig fremferd, falske opplysninger eller fortielse av relevante fakta, selv om personen blir statsløs.

FNs konvensjonen om begrensning av statsløshet artikkel 8 nr. 2 bokstav b, tillater også tilbakekall av statsborgerskap som en person har fått ved uriktige opplysninger eller svindel (the nationality has been obtained by misrepresentation or fraud), selv om personen blir statsløs.

Vern om privat- og familieliv

Retten til respekt for privatliv og familieliv følger blant annet av Grunnloven § 102, jf. EMK artikkel 8 og SP artikkel 17. Som utgangspunkt må det antas at det vernet Den europeiske menneskerettighetsdomstol (EMD) har etablert i saker om statsborgerskap i henhold til EMK artikkel 8, også skal legges til grunn for forståelsen av det vernet som følger av Grunnloven § 102 i tilsvarende saker.

EMK artikkel 8 lyder i norsk oversettelse slik:

- «1. Enhver har rett til respekt for sitt privatliv og familieliv, sitt hjem og sin korrespondanse.
2. Det skal ikke skje noe inngrep av offentlig myndighet i utøvelsen av denne rettighet unntatt når dette er i samsvar med loven og er nødvendig i et demokratisk samfunn av hensyn til den nasjonale sikkerhet, offentlige trygghet eller landets økonomiske velferd, for å forebygge uorden og kriminalitet, for å beskytte helse eller moral, eller for å beskytte andres rettigheter og friheter.»

Ved vurderingen av om EMK artikkel 8 er krenket, vil EMD først ta stilling til om det foreligger et inngrep i den enkeltes privatliv eller familieliv. Dersom dette er tilfelle, vil EMD vurdere om inngrepet er lovmessig, om det ivaretar et legitimt formål og om det er nødvendig i et demokratisk samfunn. I denne vurderingen vil problemstillingen være hvorvidt det foreligger en «fair balance»

mellom inngrepet og statens legitime mål. I relasjon til EMK artikkel 8 nr. 2 utgjør blant annet rikets sikkerhet, offentlig sikkerhet og hensynet til statens økonomiske velferd legitime formål.

Det har tidligere vært uklart om tilbakekall av statsborgerskap kan rammes av retten til vern om privatlivet etter EMK artikkel 8. Borgarting lagmannsrett behandlet en sak om tilbakekall av statsborgerskap i 2012, der retten kom til at tilbakekall kunne rammes av retten til vern om privatlivet, se LB-2012-157918. Saken gjaldt tilbakekall av statsborgerskap etter statsborgerloven § 26 annet ledd på grunnlag av avledet ugyldighet. Søkeren hadde fått innvilget statsborgerskap som biperson til faren, som fikk tilbakekalt statsborgerskapet på grunn av uriktige opplysninger om ekteskap. Lagmannsretten viste til praksis fra EMD der det var lagt til grunn at utvisning kan være en krenkelse av retten til privatliv. Lagmannsretten viste også til at begrepet «privatliv» i artikkel 8 favner bredt. Som følge av at tilbakekall av statsborgerskap vil kunne føre til utvisning fra landet, la lagmannsretten til grunn at også tilbakekall av statsborgerskap kan være en krenkelse av retten til privatlivet. Retten kom imidlertid til at det ikke forelå noen krenkelse av artikkel 8 i den konkrete saken, da vilkårene i artikkel 8 nr. 2 var oppfylt.

I ettertid har EMD slått fast at tap av statsborgerskap kan innebære brudd på EMK artikkel 8. I saken *Genovese v. Malta* (53124/09) uttaler EMD at konseptet privatliv er et vidt uttrykk som kan omfatte flere aspekter av en persons fysiske og psykiske identitet. I avsnitt 33 fremgår det at:

«...even in the absence of family life, the denial of citizenship may raise an issue under Article 8 because of its impact on the private life of an individual, which concept is wide enough to embrace aspects of a person's identity. While the rights to citizenship is not as such a Convention right and while its denial in the present case was not such as to give rise to a violation of Article 8, the Court considers that its impact on the applicant's social identity was such as to bring it within the general scope and ambit of that Article.»

Saken *Ramadan v. Malta* (76136/12) gjaldt tilbakekall av statsborgerskap som følge av proformaekteskap. EMD uttalte at tap av statsborgerskap kunne ha tilsvarende, og mulig større, innvirkning på en persons privatliv og familieliv enn tilfeller der personen hevder å ha rett til statsborgerskap eller klager på avslag på statsborgerskap. Vilkår-

lig tilbakekall av statsborgerskap kan utgjøre brudd på EMK artikkel 8. I den konkrete saken kom EMD til at det ikke forelå brudd på artikkel 8. Det ble lagt vekt på at beslutningen hadde klar hjemmel og at situasjonen skyldtes søkerens svikaktige oppførsel. Det ble vist til at søkeren ikke var besluttet utvist, kunne fortsette sin arbeidsvirksomhet og bli boende i Malta og søke om oppholdstillatelse. EMD var heller ikke overbevist om at personen hadde tapt sitt egyptiske statsborgerskap.

På bakgrunn av dette legger departementet til grunn at EMK artikkel 8 og dermed også Grunnloven § 102 kan komme til anvendelse i saker om tilbakekall av statsborgerskap.

Barnets beste

Ved utforming av regler om tilbakekall vil hensynet til barnets beste være et grunnleggende hensyn. Dette følger blant annet av Grunnloven § 104 og barnekonvensjonen artikkel 3 nr. 1. Grunnloven § 104 lyder slik:

«Barn har krav på respekt for sitt menneskeverd. De har rett til å bli hørt i spørsmål som gjelder dem selv, og deres mening skal tillegges vekt i overensstemmelse med deres alder og utvikling.

Ved handlinger og avgjørelser som berører barn, skal barnets beste være et grunnleggende hensyn.

Barn har rett til vern om sin personlige integritet. Statens myndigheter skal legge forholdene til rette for barnets utvikling, herunder sikre at barnet får den nødvendige økonomiske, sosiale og helsemessige trygghet, fortrinnsvis i egen familie.»

Ved alle handlinger som berører barn, enten de foretas av offentlige eller private velferdsorganisasjoner, domstoler, administrative myndigheter eller lovgivende organer, skal barnets beste være et grunnleggende hensyn. Barnekomiteen beskriver hensynet til barnets beste som et trefoldig konsept (General comment No. 14 (2013) on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration (art. 3, para. 1), 29 May 2013). For det første er det en materiell rettighet som medfører at barnets beste skal vurderes i avgjørelser som gjelder barn. For det andre er barnets beste et tolkningsprinsipp: Der som en bestemmelse kan tolkes på flere måter, skal tolkningen som i størst grad ivaretar barnets beste legges til grunn. For det tredje er barnets

beste en prosessuell regel: Avgjørelser som gjelder barn må foranlediges av en prosess som viser at barnets interesser er identifisert og hvordan de er veiet mot andre hensyn.

Hensynet til barnets beste har blitt trukket fram i flere saker om vedtak etter utlendingsloven. Den såkalte Maria-saken (Rt. 2015 side 93) gjaldt gyldigheten av vedtak om utvisning av moren til en norsk jente på fire år. Den utviste moren var jentas eneste omsorgsperson. Høyesterett viste til at barnets interesser inngår som et tungtveiende element ved forholdsmessighetsvurderingen etter Grunnloven § 102 om retten til respekt for privat- og familieliv. At jenta var norsk statsborger var sentralt i rettens vurdering. Høyesterett kom enstemmig til at vedtaket var ugyldig fordi det var uforholdsmessig overfor den norske jenta. I dommen er det flere uttalelser om statsborgerskapets betydning. Førstvoterende uttaler blant annet i avsnitt 76:

«Statsborgerskap utgjør, etter mitt syn, et grunnleggende rettslig, sosialt og psykologisk bånd, som kan være av avgjørende betydning for et menneskes identitet og utvikling gjennom hele livet, fra fødsel til død.»

Høyesterett har presisert at hensynet til barnets beste skal være et grunnleggende hensyn i avgjørelsen, men at dette ikke innebærer at vurderingstemaet endres, se Rt. 2015 side 1388 avsnitt 84 til 86. Saken gjaldt avslag på asylsøknader for en afghansk familie og spørsmålet om barnas tilknytning til Norge og situasjonen her skulle trekkes inn i vurderingen av om internflukt var urimelig. Høyesterett uttalte at det skal mindre til av påkjenninger for at internflukt er urimelig for et barn enn for en ung mann.

FNs høykommissær for flyktninger har uttalt følgende om hensynet til barnets beste i saker om statsborgerskap (Guidelines on statelessness no. 4: ensuring every child's right to Acquire a Nationality through Articles 1-4 of the 1961 Convention on the Reduction of Statelessness):

«Article 3 of the CRC sets out a general principle and also applies in conjunction with Articles 7 and 8, requiring that all actions concerning children, including in the area of nationality, must be undertaken with the best interests of the child as a primary consideration.»

Barnekonvensjonen har også andre bestemmelser som berører barns rett til statsborgerskap, og som er av betydning ved endring i statsborgerlovens regler om tilbakekall av statsborgerskap. Det følger av Barnekonvensjonen artikkel 7 at barn har rett til å erverve et statsborgerskap. Etter artikkel 8 er Norge forpliktet til å respektere barnets rett til å bevare sin identitet, herunder statsborgerskap, uten ulovlig innblanding. Videre følger det av artikkel 12 at barn har rett til å bli hørt i administrativ og rettslig saksbehandling. Barnets mening skal tillegges vekt etter barnets alder og modenhet.

Samlet sett er det etter dette ingen tvil om at hensynet til barnet må tillegges vekt både ved utformingen av bestemmelser om tilbakekall av statsborgerskap, og i den enkelte sak, der det må foretas en individuell vurdering av barnets situasjon. Barnekonvensjonen er inkorporert i norsk rett ved menneskerettsloven og skal ved motstrid ha forrang for andre lover, jf. menneskerettsloven § 3.

5 Rettstilstanden i andre land

Redegjørelsen for andre lands regelverk er basert på informasjon departementet har mottatt gjennom vårt nordiske samarbeid på statsborgerfeltet og fra nettstedet globalcit.eu (<http://globalcit.eu/loss-of-citizenship/>).

Nordisk rett

Danmark innførte i 2002 en egen bestemmelse om tilbakekall i statsborgerloven § 8 A. Denne bestemmelsen gjelder når statsborgerskap er oppnådd ved svik. Bestemmelsen lyder:

«Den, der i forbindelse med sin erhvervelse af dansk infødsret har udvist svigaktigt forhold, herunder ved forsætligt at afgive urigtige eller villedende oplysninger eller fortie relevante oplysninger, kan ved dom frakendes infødsretten, hvis det udviste forhold har været bestemmende for erhvervelsen.»

Tilbakekall av statsborgerskap etter dansk statsborgerlov § 8 A avgjøres av domstolene etter anmodning fra udlændinge- og integrationsministeren. Påstand om tilbakekall av statsborgerskap kan fremmes i forbindelse med en straffesak, jf. § 8 D. I tilfeller hvor det ikke nedlegges påstand om straff, kan tilbakekall av statsborgerskap etter § 8 A reises for tingretten der vedkommende bor eller oppholder seg. Også saker om tilbakekall som ikke reises i forbindelse med en straffesak, følger straffeprosesslovens regler.

Også i *finsk* statsborgerlov er det innført en bestemmelse om tilbakekall når søkeren har opptrådt svikaktig. Etter den finske statsborgerloven § 33, kan det besluttes at en person kan tape det finske statsborgerskapet som er ervervet etter søknad eller ved melding. Vilkårene er at personen har gitt eller hemmeligholdt opplysninger av vesentlig betydning for ervervet av det finske statsborgerskapet. Også barn som har fått statsborgerskap som biperson til foreldre kan tape statsborgerskapet, dog ikke der en av barnets foreldre fortsatt er finsk statsborger. Det skal foretas en helhetsvurdering av personens situasjon. Ved vurderingen skal det tas hensyn til handlingens

klanderverdighet og personens tilknytning til Finland. For barn skal også barnets alder tas i betraktning. Adgangen til å tilbakekalle finsk statsborgerskap bortfaller fem år etter at statsborgerskapet er ervervet. Det er tilstrekkelig at spørsmål om tilbakekall reises innen femårsfristen. Finsk statsborgerskap kan ikke tilbakekalles dersom personen etter tilbakekall blir statsløs. Beslutninger om tilbakekall av finsk statsborgerskap treffes av finsk innvandringsmyndighet. Anker avgjøres av forvaltningsdomstolen.

Svensk statsborgerlovgivning har ikke regler om tilbakekall av statsborgerskap på grunn av uriktige opplysninger.

Andre europeiske land

Tysk statsborgerskap kan tilbakekalles hvis det er gitt under falske premisser, som følge av trusler eller bestikkelser eller ved å ha gitt uriktige eller villedende opplysninger av betydning for ervervet av tysk statsborgerskap. Slik tilbakekallelse vil ha tilbakevirkende kraft og kan skje selv om vedkommende da blir statsløs. Adgangen til å tilbakekalle tysk statsborgerskap bortfaller fem år etter at statsborgerskapet ble innvilget, jf. tysk statsborgerlov § 35. Om en tredjeperson, herunder barn, blir berørt av tilbakekallet, skal det foretas en skjønnsmessig vurdering for hver enkelt som er berørt. I vurderingen skal det på den ene siden legges særlig vekt på om tredjepersonen har vært delaktig i den svikaktige oppførselen og på den andre siden vedkommendes legitime interesser, herunder særlig hensynet til barnets beste.

Britisk statsborgerskap kan tilbakekalles når statsborgerskapet er gitt på bakgrunn av svikaktig oppførsel slik som bedrageri, falsk representasjon eller hemmelighold av opplysninger eller omstendigheter. Tilbakekall kan som hovedregel bare gjennomføres dersom den det gjelder ikke blir statsløs. Statsborgerskap som er gitt ved naturalisasjon, det vil si søknad eller lignende, kan tilbakekalles selv om personen da blir statsløs. Britisk statsborgerskap tilbakekalles med vedtak fra den britisk innenriksministeren «the Home Secretary».

6 Tilbakekall av statsborgerskap – valg av saksbehandlingsprosedyre

6.1 Innledning

I høringsnotatet omtalte departementet to alternative behandlingsmåter for tilbakekall av statsborgerskap. Det ene alternativet var at saker om tilbakekall av statsborgerskap etter § 26 annet ledd skal behandles av domstolen i første instans. Det ble også beskrevet et alternativ hvor det fortsatt er forvaltningen som fatter vedtak, men hvor rettssikkerheten styrkes. Det ble bedt om høringsinstansenes syn på begge alternativene.

6.2 Høringsnotatet

6.2.1 Domstolsbehandling i første instans

Departementet foreslo i høringsnotatet at UDI skulle få kompetanse til å reise saker om tilbakekall av statsborgerskap etter statsborgerloven § 26 annet ledd. Departementet tok utgangspunkt i at det opprettes en ny enhet i UDI, som forbereder og prosederer sakene i retten, og som drives som et advokatkontor på samme måte som dagens prosedyreenhet i UNE.

Departementet foreslo et nytt delkapittel III i kap. 6 om saksbehandling for domstolen ved tilbakekall av statsborgerskap § 26 annet ledd. Det ble blant annet foreslått at lov av 17. juni 2005 nr. 90 om mekling og rettergang i sivile tvister (tvisteloven) gjelder der annet ikke er fastsatt.

Departementet foreslo videre at Oslo tingrett skulle være tvunget verneting i saker om tilbakekall etter § 26 annet ledd og at tvisteloven § 32-4 annet ledd ikke skulle gjelde i saker om tilbakekall av statsborgerskap, slik at det også ved begjæring om midlertidig forføyning ville være tvunget verneting i Oslo.

Departementet foreslo å regulere i delkapittelet om saksbehandling at saker om tilbakekall av statsborgerskap etter § 26 annet ledd prioriteres og påskyndes så mye som mulig, at det ikke foretas mekling og at de nødvendige institusjoner blir varslet om dom om tilbakekall av statsborgerskap.

På bakgrunn av Stortingets anmodningsvedtak nr. 648 foreslo departementet at det i saker om tilbakekall av statsborgerskap etter § 26 annet ledd burde gjelde en rett til fri sakførsel uten behovsprøving.

I høringsnotatet redegjorde departementet for betenkeligheter ved forslaget. Det ble vist til at en ordning hvor tilbakekall av statsborgerskap avgjøres av domstolen i førsteinstans rokker ved det grunnleggende trekk ved oppgave- og ansvarfordelingen mellom den utøvende og dømmende makt. Det ble påpekt at forslaget svekker det parlamentariske og konstitusjonelle styrings- og ansvarssystemet: Ved at visse forvaltningsavgjørelser blir fjernet fra den utøvende makt, blir muligheten for parlamentarisk og konstitusjonell kontroll redusert tilsvarende.

Departementet viste videre til at forslaget om domstolsbehandling av tilbakekallssaker vil medføre at saksbehandlingstiden i disse sakene, og i tilknyttede utlendingssaker, øker. En vanlig situasjon er at personen som har sitt statsborgerskap til vurdering har familiemedlemmer som enten har en utlendingssak til behandling, eller har søkt om norsk statsborgerskap. Lengre saksbehandlingstid i tilbakekallssaker og det faktum at utlenningsforvaltningen mister fordelene av å kunne behandle tilhørende saker samtidig, gjør at ikke bare personen som har sitt statsborgerskap til vurdering, men også dennes familiemedlemmer vil bli berørt.

Departementet viste også til at det finnes tilfeller der parten ikke ønsker å påklage vedtaket, eller ikke ønsker en muntlig eller offentlig prøving av sin sak, men heller vil ha en så rask avklaring som mulig på sin status og om han eller hun får en ny oppholdstillatelse i Norge. Dette blir ikke mulig dersom domstolen er førsteinstans.

Departementet viste videre til at domstolsbehandling av tilbakekall av statsborgerskap i første instans vil kunne få enkelte konsekvenser som ikke nødvendigvis ville være til gunst for den saken gjelder. Tvistelovens regler om offentlighet ville kunne gi personen saken gjelder uønsket eksponering, sammenlignet med om saken hadde

blitt behandlet i utlendingsforvaltningen. Departementet påpekte også at det kan oppleves belastende for personen saken gjelder å bli saksøkt av staten, slik forslaget om domstolsbehandling legger opp til. Departementet viste videre til at ordningen vil medføre at personer med kjent uriktig identitet vil forbli registrert i Folkeregisteret med denne identitet inntil endelig dom er avsagt i tingretten eller lagmannsretten, noe som kan ta opptil flere år. Dette er uheldig av flere grunner, blant annet kan det svekke tilliten til norske pass.

Departementet påpekte at det er viktig å se statsborgerloven og utlendingsloven i sammenheng. Selv om tilbakekall av statsborgerskap ble overført til domstolene, ville det fortsatt være forvaltningen som avgjør om personen får bli i Norge, eller om personen eventuelt skal utvises etter utlendingsloven. Dette vil forlenge saksbehandlingstiden. Departementet viste i den sammenheng til at i to av utlendingssakene hvor Norge har blitt dømt i EMD, har tidsbruk vært en avgjørende faktor.

6.2.2 Styrking og videreføring av dagens forvaltningsbehandling

På bakgrunn av betenkelighetene ved forslaget om domstolsbehandling i første instans, foreslo departementet i høringsnotatet også et alternativ der dagens forvaltningsbehandling videreføres og styrkes.

Dagens ordning ble foreslått styrket med fritt rettsråd uten behovsprøving i forvaltningsbehandlingen, obligatorisk nemndbehandling i UNE med personlig fremmøte, fri sakførsel uten behovsprøving ved eventuell etterfølgende domstolskontroll og fritak for rettsgebyr. Det ble også foreslått at personen saken gjelder skulle beholde det norske statsborgerskapet inntil saken er avgjort av tingretten, så fremt saken bringes inn for domstolene innen en angitt frist.

Til støtte for dette forslaget viste departementet til at reglene om enkeltvedtak i forvaltningsloven er ment som rettssikkerhetsgarantier for borgerne. UDIs og UNEs uavhengighet er dessuten sikret gjennom at departementet ikke kan instruere om utfallet av enkeltsaker, og klagebehandlingen for UNE er enda mer betryggende lagt opp enn for forvaltningsklager på andre områder. Etter en grundig saksbehandling på forvaltningsnivå i to instanser, kan saker om tilbakekall av statsborgerskap dessuten bringes inn for domstolene for etterfølgende domstolskontroll. Departementet ga uttrykk for at rettssikkerheten samlet sett er god.

6.3 Høringsinstansenes syn

Agder lagmannsrett, Amnesty Norge, Borgarting lagmannsrett, Den norske Dommerforening, Domstolsadministrasjonen, Høyesterett, Justis- og beredskapsdepartementet, Oslo politidistrikt, Oslo tingrett, Politidirektoratet, Politihøgskolen, Politiets utlendingsenhet, Regjeringsadvokaten, Sør-vest politidistrikt, Vest politidistrikt, Utlendingsdirektoratet (UDI), Utlendingsnemnda (UNE) og Øst politidistrikt uttaler seg generelt mot forslaget om domstolsbehandling i første instans og støtter i stedet forslaget om å styrke rettssikkerheten i gjeldende system.

Høyesterett, Regjeringsadvokaten, Agder lagmannsrett, Borgarting lagmannsrett, Den norske dommerforening, Domstolsadministrasjonen og Oslo tingrett, mener forslaget om domstolsbehandling i første instans rokker ved maktfordelingsprinsippet som er en del av det norske samfunnets garanti for at rettssikkerheten til innbyggerne blir ivaretatt. Disse høringsinstansene påpeker at domstolenes uavhengighet forutsetter en klar ansvarsfordeling mellom statsmaktene, og at domstolsbehandling i første instans ikke vil styrke rettssikkerheten ved tilbakekall, men tvert imot svekke den. Disse høringsinstansene anser det også som problematisk at domstolene pålegges å ta stilling til spørsmål av utpreget politisk karakter, og mener overføringen av forvaltningsoppgaver til domstolene vil svekke tilliten til domstolene. Høyesterett uttaler:

«Høyesterett viser til at det første alternativet vil endre det tradisjonelle forholdet mellom statsforvaltningen og domstolene, som går ut på at vedtak treffes av forvaltningen med adgang til etterfølgende domstolskontroll. Denne ansvarsfordelingen mellom den utøvende og dømmende makt er grunnleggende og velbegrunnet, og det bør foreligge gode grunner dersom den skal endres innenfor et enkelt forvaltningsområde.»

Borgarting lagmannsrett bemerker at en slik overføring av myndighet og oppgaver – i strid med den grunnleggende arbeidsfordelingen mellom forvaltningen og domstolen – krever en særlig god begrunnelse. *Borgarting lagmannsrett* kan ikke se at høringsnotatet gjør noen prinsipiell drøftelse av dette spørsmålet, og høringsnotatet underbygger ikke at det er noe reelt behov for endringsforslaget. *Lagmannsretten* mener departementet selv på en overbevisende måte redegjør for betenkelighetene ved å la domstolen bli første instans i

denne typen saker, og er enig i de vurderinger departementet gjør på dette punkt.

Agder lagmannsrett uttaler at når forvaltningsoppgaver overføres til domstolene, svekkes muligheten for parlamentarisk og konstitusjonell kontroll, samtidig som det medfører risiko for å svekke domstolenes legitimitet som politisk nøytrale instanser ved å gi domstolene et ansvar for å utøve statsborgerpolitikk. Lagmannsretten påpeker at dette kan anses som nok et skritt i en utvikling i retning av større grad av rettsliggjøring av politiske spørsmål som har vært problematisert i de senere år.

Regjeringsadvokaten og *Oslo tingrett* legger vekt på at dagens system med forvaltningsbehandling i første instans fungerer godt. Regjeringsadvokaten uttaler:

«Regjeringsadvokatens overordnede syn er at dagens ordning, hvor vedtak om tilbakekall av statsborgerskap treffes av utlendingsforvaltningen, fungerer godt og fullt ut ivaretar hensynet til kontradiksjon og rettssikkerhet. Etter vårt syn vil det være en klart bedre løsning å videreføre et system hvor vedtak i første omgang treffes av forvaltningen og deretter eventuelt prøves av domstolene, enn å gå over til en ordning hvor domstolene avgjør saken i første instans. Dersom det skal gjøres endringer i saksbehandlingsreglene for statsborgerskapsaker, vil vi derfor støtte departementets alternative forslag (jf. høringsnotatet punkt 5.2), som etter vårt syn også best ivaretar Kommunal- og forvaltningskomitéens intensjon om å styrke rettssikkerheten i tilbakekallssaker.»

Oslo tingrett legger også vekt på at vurderingstemaene ved tilbakekall av statsborgerskap ikke står i noen særstilling sammenlignet med andre forvaltningsavgjørelser. *Oslo tingrett* viser til at dagens behandlingsmåte er bygget opp for å sikre forsvarlig avgjørelsesgrunnlag og avgjørelsesform, og at UDI er bundet av forvaltningslovens krav til saksbehandling og utforming av enkeltvedtak. Tingretten bemerker at UNEs klagebehandling gjennomføres etter behandlings- og avgjørelsesformer som åpner for muntlighet og kontradiksjon, og forvaltningsvedtakene kan deretter bringes til domstolene for overprøving.

Politidirektoratet, *Politiets utlendingsenhet*, *UDI* og *UNE* legger vekt på at saksbehandlingstiden vil bli svært lang dersom domstolen skal avgjøre saker om tilbakekall av statsborgerskap i første instans. De nevnte instansene viser til det

fortsatt er forvaltningen som må vurdere spørsmål om utvisning og ny oppholdstillatelse for den saken gjelder. Instansene mener dette vil gjøre saksgangen ineffektiv, og være en belastning for personen.

UDI støtter forutsetningen i høringsnotatet om at det ikke er realistisk å bygge opp kapasiteten i direktoratet (og domstolene) mye for en kort periode, slik at restansene kan behandles innen forsvarlig tid. *UDI* uttaler at det er vanskelig å se for seg en realistisk og hensiktsmessig størrelse på direktoratets fremtidige prosedyreenhet som vil gi en behandlingstid som ikke utfordrer hva EMD anser som tilstrekkelig hurtig og effektiv saksbehandling i slike inngripende saker.

UNE bemerker at forslaget om domstolsbehandling i førsteinstans vil føre til økt usikkerhet og ventetid for parten med hensyn til partens fremtidige rettsstilling i Norge. *UNE* viser til at det ikke gjelder bare med hensyn til om statsborgerskap vil bli tilbakekalt, men også ut fra de langsiktige konsekvensene av et eventuelt tilbakekall. *UNE* mener at dette nødvendigvis ikke styrker partens rettsikkerhet. *UNE* påpeker at dette også vil gjelde i saker som kunne vært avgjort raskt og effektivt, for eksempel ved erkjennelse av at det er oppgitt uriktig identitet.

Justis- og beredskapsdepartementet påpeker at et tungtveiende argument for at forvaltningen skal treffe vedtak om tilbakekall av statsborgerskap, er at det er ressursbesparende når tilbakekallssaken behandles parallelt med utlendingssaken.

Regjeringsadvokaten uttaler at de deler bekymringen om at forslaget om domstolsbehandling vil innebære en betydelig belastning på et allerede hardt presset domstolsystem.

Oslo tingrett uttaler:

«*Oslo tingrett* mener at forslaget i høringsnotatets punkt 5.1 er betenkelig av hensyn til domstolenes ressursituasjon og samfunnets ressursutnyttelse. *Oslo tingrett* viser for det første til at tilbakekall av statsborgerskap har nær sammenheng med andre forvaltningsavgjørelser. Avgjørelsen utgjør i praksis en del av et større sakskompleks, hvor også spørsmål om utvisning og opphold står til behandling. Både i forvaltningen og domstolene ligger det en effektivitetsgevinst i å behandle disse avgjørelsene samlet. Departementets forslag vanskeliggjør en slik behandlingsmåte. *Oslo tingrett* vil derfor gjøre departementet oppmerksom på at forslaget kan medføre økt saksbehandlingstid og ressursbruk. *Oslo tingrett* viser for det andre til at overføring av vedtaksmyndighet i

saker om tilbakekall av statsborgerskap krever betydelige ressurser i domstolene.»

Amnesty mener, etter en helhetsvurdering og under noe tvil, at alternativet om forvaltningsbehandling i første instans i høringsnotatet fremstår som den mest hensiktsmessige løsningen for å øke rettssikkerheten ved tilbakekall av statsborgerskap.

Advokatforeningen, Antirasistisk senter, Bergen kommune, Den norske Helsingforskomité, Fylkesmannen i Rogaland, Innvandrernes Landsorganisasjon, Jussbuss, Larvik kommune, Likestillings- og diskrimineringsombudet, MiRA, Norsk organisasjon for asylsøkere (NOAS), Redd Barna og Utdanningsforbundet støtter forslaget om at domstolen skal behandle saker om tilbakekall av statsborgerskap i første instans. Jussbuss, NOAS og Advokatforeningen ser ikke noen særlige betenkeligheter med den foreslåtte overføringen, og disse instansene mener at domstolsbehandling i første instans av tilbakekallssaker ikke vil rokke ved maktfordelingsprinsippet. Advokatforeningen uttaler:

«Advokatforeningen er ikke enig i at domstolsbehandling av tilbakekallssaker vil virke vilkårlig eller være med på å redusere muligheten for parlamentarisk og konstitusjonell kontroll. Samspillet mellom lovgivende, dømmende og utøvende makt vil ikke endres. Domstolens prøvingsadgang på likeartede områder i utlendingsloven (forholdsmessighetsvurderingen i utvisningssaker) kan neppe sies å skille seg ut fra den prøving som domstolen skal foreta etter alternativ 1 hvor staten ved UDI vil være en part. Advokatforeningen ser derfor ikke alvorlige konstitusjonelle problemstillinger som argument for å velge alternativ 2.»

Advokatforeningen, Bergen kommune, Jussbuss, Likestillings- og diskrimineringsombudet, NOAS og MiRA mener at domstolsbehandling i første instans best vil styrke rettssikkerheten og legitimiteten i tilbakekallssakene. NOAS uttaler:

«Vi vil bemerke at det domstolene skal ta stilling til er, gjennom en vurdering av de foreliggende bevisene, om grunnlaget for å tilbakekalle statsborgerskapet er til stede. NOAS mener at å vurdere bevis er det domstolene gjør hver dag, og det er også det de må gjøre om saken blir brakt til domstolen etter en behandling i forvaltningen. Forskjellen er at domstolen, ved en førsteinstansbehandling, ikke kun skal vurdere hvorvidt forvaltningens

vedtak er ugyldig, men skal gjennomføre en full gjennomgang av bevisene i saken. Vi kan ikke se at en slik prosess skal rokke ved domstolens uavhengighet eller legitimitet.»

Jussbuss er kritiske til alternativet der forvaltningen fatter vedtak i første instans, men uttaler at hvis dette alternativet velges, må det innføres obligatorisk nemndmøte med personlig oppmøte og fritt rettsråd uten behovsprøving. Jussbuss bemerker at en domstol vil kunne gi den enkelte større grad av rettssikkerhet sammenlignet med behandling i forvaltningen. Domstolene er i større grad enn UNE uavhengige av forvaltningen. Påkrevd domstolsbehandling vil også legge til rette for muntlig og umiddelbar bevisføring, slik at alle parter vil få en reell mulighet til å få sine sider av saken belyst.

Antirasistisk senter bemerker at et avgjørende spørsmål er hvilken prøvingsrett domstolene vil ha. *Antirasistisk senter* uttaler:

«Med modellen hvor forvaltningen fortsatt fatter vedtak, risikerer man etter hva vi kan se begrensninger av denne. Dette er i så fall å gi domstolene en vesentlig mindre rolle enn komiteen la opp til. Dermed kan den forutgående behandlingen i forvaltningen stadig i avgjørende grad bli bestemmende for utfallet. Hvis det konkluderes med alternativ 2, anser vi at det må klargjøres at domstolene skal ha full prøvingsrett om både fakta og juss. Alternativt risikerer vi at det gjennomføres en reform som på papiret framstår som nokså omfattende, men som i praksis vil ha liten reell betydning for den enkeltes rettssikkerhet.»

Flere høringsinstanser, herunder *Utlendingsdirektoratet (UDI), Utlendingsnemnda (UNE) og Politiets utlendingsenhet*, uttrykker bekymring for at domstolsbehandling av tilbakekallssaker vil føre til uønsket eksponering for den saksøkte, og at dette vil være svært belastende for den enkelte person.

Jussbuss, Norsk organisasjon for asylsøkere (NOAS) og Advokatforeningen bemerker at belastningen ved uønsket eksponering ikke kan få avgjørende betydning for valg av behandlingsform.

6.4 Departementets vurdering

Departementet konstaterer at det foreligger tungtveiende argumenter som taler mot alterna-

tivet om domstolsbehandling i første instans, både av prinsipiell, praktisk og økonomisk karakter. Departementet påpeker at kontrollen som domstolene utøver over forvaltningsvedtak etter maktfordelingsprinsippet, er ment som en rettssikkerhetsgaranti for borgerne. Ved å overføre en del av forvaltningsoppgavene til domstolene fjernes denne kontrollmyndigheten, og rettssikkerhetsgarantiene vil således svekkes. Departementet vurderer også at legitimiteten til domstolene vil svekkes, dersom domstolene skal utføre saksbehandling i første instans istedenfor kontroll av forvaltningens vedtak. Det er domstolenes oppgave å føre legalitetskontroll, og ikke drive forvaltning etter maktfordelingsprinsippet. Departementet viser her til Høyesteretts uttalelse i Rt. 2001 s. 995:

«Forvaltningen avgjør et særdeles stort antall saker, og disse avgjørelsene er fordelt på mange forvaltningsenheter, som både er faglig og geografisk oppdelt. Erfaring, påkrevet faglig kompetanse og til dels lokalkunnskap gir de spesialiserte forvaltningsorganene et bedre grunnlag enn domstolene for å treffe riktige avgjørelser. Dette taler for at vurderinger om hva vedtakets innhold skal være, i sin alminnelighet bør tilligge forvaltningen. Denne behandler dessuten et større antall saker og er derfor bedre i stand til å sikre en ensartet praksis. Domstolenes oppgave bør være å foreta en etterfølgende kontroll med hvorvidt vedtaket formelt og materielt er korrekt.

Dette fører selvsagt til en mer begrenset vurdering av saken enn dersom oppgaven er å finne det materielt beste resultat. Forberedelsen av et positivt forvaltningsvedtak vil kunne være meget bredere enn legalitetskontrollen med et allerede fattet vedtak. Til dette kommer at mens forvaltningen selv har plikt til å sørge for å fremskaffe nødvendige faktiske opplysninger som grunnlag for vedtaket, er dette i domstolen overlatt til partene. Siden domstolene har plikt til å ta stilling til partenes påstander, vil en adgang for domstolen til å gi dom for realiteten kunne føre til at partene oftere må forberede saken med sikte på eventuell realitetsavgjørelse. Slik staten har påpekt, innebærer dette at domstolsbehandling så vel kostnadmessig som tidsmessig vil svulme opp under et system der positivt vedtak kan kreves.

Det er nok riktig som anført av den kjærende part at den kontradiktoriske behandlingsmåten i rettsapparatet gir en særlig grundig behandling. Derimot vil domstolene gjennomgående ha en dårligere erfaringsbakgrunn

enn forvaltningen for å treffe det materielt sett beste vedtaket der dette krever en faglig innsikt av annen karakter enn den domstolen selv besitter.»

Departementet vurderer at det er betenkelig å overføre én forvaltningsoppgave fra forvaltningen til domstolene. Departementet mener det ikke foreligger gode grunner til at tilbakekall av statsborgerskap ikke kan behandles av forvaltningen i første instans. Departementet viser til at andre inngripende vedtak fattes av forvaltningen i første instans, herunder avslag på søknad om beskyttelse, avslag på søknad om familiegjengforening og tilbakekall av permanent oppholdstillatelse. Departementet slutter seg til Oslo tingretts uttalelse om at vurderingstemaene ved tilbakekall av statsborgerskap ikke står i noen særstilling sammenlignet med andre forvaltningsavgjørelser.

Slik flere av høringsinstanser påpeker, ligger det rettssikkerhetsgarantier i den spesialkompetanse UDI og UNE har på saksområdet. Dommere i domstolene vil ikke i like stor grad som saksbehandlere i forvaltningen ha anledning til å kunne fordype seg, særlig med tanke på landkunnskap og identitetsvurderinger.

Departementet viser videre til at ved å beholde tilbakekallssakene i forvaltningen, så vil hver enkelt sak kunne være gjenstand for kontroll i flere instanser enn dersom oppgaven legges til domstolene i første instans. Ved forvaltningsbehandling vil sakene avgjøres først av UDI og så kunne påklages til UNE. Saken vil deretter kunne tas inn for domstolene for konstitusjonell kontroll. Dersom domstolene skal være første instans, risikerer personen å få saken vurdert av kun en instans, hvis vedkommende ikke har midler til å anke saken videre.

Enkelte av høringsinstansene har påpekt prinsipielle argumenter til støtte for alternativet om domstolsbehandling i første instans. Domstolsbehandling av tilbakekallssaker vil, slik flere høringsinstanser påpeker, gi mulighet for direkte og muntlig bevisførsel for retten, der parten vil være representert av en advokat som vil kunne imøtekomme statens argumenter direkte. Hensynet til kontradiksjon vil på denne måten bli godt ivaretatt. Etter departementets syn er hensynet til kontradiksjon ivaretatt gjennom dagens forvaltningssystem, se nærmere omtale i punkt 3.2, og dette kan således ikke få avgjørende vekt ved valg av avgjørelsesform.

Flere høringsinstanser påpeker utfordringer av praktisk karakter som vil oppstå dersom dom-

stolene skal avgjøre saker om tilbakekall av statsborgerskap i første instans. Som påpekt i høringsnotatet, ville spørsmålet om eventuell utvisning i etterkant av tilbakekall av statsborgerskap fortsatt bli avgjort av utlendingsforvaltningen i etterkant av en dom om tilbakekall av statsborgerskap. Det kan settes spørsmålstejn ved om domstolene i en slik situasjon vil være i stand til å foreta en reell vurdering av hvilke konsekvenser et eventuelt tilbakekall av statsborgerskapet ville få for den saken gjelder. Departementet mener dette taler mot å innføre et system hvor domstolene avgjør saker om tilbakekall av statsborgerskap i første instans.

Flere høringsinstanser peker på at saksbehandlingstiden ville bli svært lang dersom tilbakekallssakene overføres til domstolen i første instans. Departementet bemerker at i tillegg til saksbehandlingstiden for selve tilbakekallssaken, kommer at spørsmålet om utvisning eller ny oppholdstillatelse ville måtte avgjøres av forvaltningen i første instans etter dom om tilbakekall av statsborgerskap. Dermed vil det kunne gått flere år før personen får avklart sin oppholdsstatus i Norge. Av hensyn til de personene som har hatt sine saker stilt i bero over lang tid, er det viktig med en så rask behandlingstid som mulig, noe forslaget om domstolsbehandling i første instans ikke vil kunne legge til rette for. Lang saksbehandlingstid svekker rettssikkerheten i tilbakekallssakene, og vil kunne være i strid med kravene til Den europeiske menneskerettighetsdomstol. Departementet viser i tillegg til at saksbehandlingstiden for tilstøtende saker, for eksempel saker om familieinnvandring, ville vært tilsvarende lang.

Departementet peker på at forvaltningen raskere enn domstolene vil kunne omstille seg til å behandle et stort antall tilbakekallssaker i løpet av kort tid, når restansene skal nedbygges.

Som flere av høringsinstansene har påpekt ville domstolsbehandling i første instans også kunne medføre uønsket eksponering for den saken gjelder.

Departementet viser til at det i tillegg foreligger sterke økonomiske hensyn som tilsier at forvaltningen fortsatt bør fatte vedtak i saker om tilbakekall av statsborgerskap. Departementet har på bakgrunn av innspill som kom inn i høringen utredet de økonomiske kostnadene ved forslagene om behandlingsmåte for tilbakekall ytterligere, se punkt 9.3. Utredningene viser at domstolsbehandling av saker om tilbakekall i første instans med fri sakførsel uten behovsprøving i tingretten vil ha en merkostnad på omlag 136 millioner kroner per år de tre første årene etter iverksettelse mens restansene behandles. Deretter vil de årlige merkostnader ved domstolsbehandling utgjøre om lag 34 millioner kroner. Departementet vurderer at nytteeffekten av å innføre domstolsbehandling i første instans i saker om tilbakekall av statsborgerskap, ikke kan forsvares kostnadmessig. Se punkt 9 under for nærmere drøfting og redegjørelse.

Basert på drøftelsene over vurderer departementet at det foreligger tungtveiende grunner til at tilbakekall av statsborgerskap fortsatt bør skje ved vedtak i forvaltningen. Departementet fremmer på denne bakgrunn ikke forslag om domstolsbehandling i første instans av saker om tilbakekall av statsborgerskap etter statsborgerloven § 26 annet ledd.

7 Saksbehandlingen i saker om tilbakekall av statsborgerskap

7.1 Høringsnotatet

I høringsnotatet ble det foreslått flere tiltak for å styrke rettssikkerheten i saker om tilbakekall av statsborgerskap ved fortsatt vedtak i forvaltningen.

Departementet foreslo at dagens ordning styrkes med obligatorisk nemndmøte med personlig fremmøte i UNE, fritt rettsråd uten behovsprøving ved klagebehandlingen hos UNE og fri sakførsel uten behovsprøving ved etterfølgende domstolskontroll. Det ble også foreslått fri sakførsel uten behovsprøving ved alternativet om domstolsbehandling. Høringsinstansene ble ikke spesifikt bedt om å uttale seg om forslaget om fri sakførsel uten behovsprøving ved fortsatt forvaltningsbehandling.

Det ble i høringsnotatet også foreslått at en person som fremmer saken for tingretten etter UNEs vedtak, skal få beholde sitt statsborgerskap inntil dom i tingretten foreligger dersom vedkommende fremmer saken for retten innen fire måneder etter UNEs vedtak.

7.2 Obligatorisk nemndmøte med personlig fremmøte i UNE og fri rettshjelp

7.2.1 Høringsinstansenes syn

Norsk organisasjon for asylsøkere (NOAS) og Jussbuss bemerker at hensynet til kontradiksjon ikke er tilstrekkelig ivaretatt ved dagens ordning.

Utlendingsnemnda (UNE) viser til at dersom klageren alltid skal ha rett til å møte personlig i nemndmøte i UNE i saker om tilbakekall av statsborgerskap, må dette i tilfelle fremgå av lov eller forskrift.

Advokatforeningen, Agder lagmannsrett, Antirasistisk senter, Den norske Helsingforskomité, Den norske Dommerforening, Domstolsadministrasjonen, Innvandrernes landsorganisasjon, Jussbuss, Larvik kommune, MiRA, Norsk organisasjon for asylsøkere, Oslo tingrett, Politihøgskolen, Redd barna, Utdanningsforbundet, Øst politidistrikt støtter forslagene om fri rettshjelp.

Utlendingsdirektoratet (UDI) bemerker at departementet foreslår at den saken gjelder skal ha rett til fritt rettsråd uten behovsprøving først ved behandling av påklaget vedtak om tilbakekall av statsborgerskap. UDI viser til at i saker om tilbakekall etter utlendingsloven har personen rett til fritt rettsråd når saken har kommet i gang, jf. utlendingsloven § 92 første ledd, det vil si når direktoratet har forhåndsvarslet om tilbakekall. UDI uttaler at det samme bør gjelde for saker om tilbakekall av statsborgerskap. Rettshjelp tidlig i prosessen sikrer at saken blir godt opplyst og legger til rette for mer effektiv saksbehandling i utlendingsforvaltningen.

Norsk organisasjon for asylsøkere (NOAS) og *Redd Barna* synes det er uklart hvor langt den frie rettshjelpen strekker seg. NOAS mener det er åpenbart at retten til fri sakførsel må omfatte behandling også i høyere rettsinstanser. Dersom dette ikke er tilfellet mener NOAS at man vil risikere at svært mange kun vil få behandlet saken sin i tingretten, siden kostnadene ved behandling i lagmannsretten og Høyesterett vil være for høye. NOAS viser til at om retten til fri rettshjelp knyttes til § 22 tredje ledd i rettshjelploven, vil det til en viss grad avhjelpe situasjonen i de tilfellene hvor saksøker får medhold og det er staten som anker, siden fri sakførsel da vil gis også i høyere rettsinstanser. NOAS mener likevel det vil være problematisk om tilgangen på fri sakførsel styres av rettshjelploven § 22, tredje ledd.

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

Oslo tingrett og Politiets utlendingsenhet mener at økt tilgang til rettsmidler vil kunne medføre at flere tilbakekallsavgjørelser bringes inn for domstolene.

7.2.2 Departementets vurdering

Departementet opprettholder forslaget i høringsnotatet om at det skal innføres obligatorisk nemndmøte med personlig fremmøte i UNE i saker om tilbakekall av statsborgerskap etter statsborgerloven § 26. Det er lagt vekt på at tilbakekall av statsborgerskap er særlig inngripende vedtak med store konsekvenser for den det gjelder

Departementet er enig i *UNEs* bemerkning om at det må presiseres i loven at klageren alltid skal ha rett til å møte personlig i nemndmøtene om tilbakekall i UNE, og har tatt dette inn i forslaget til ny § 27 tredje ledd. Dersom klageren ikke ønsker å møte, kan saken avgjøres i nemndmøte uten at klageren møter personlig.

Det vises til lovforslaget § 27 tredje ledd.

I høringsnotatet ble det foreslått å gi fritt rettsråd uten behovsprøving ved klagebehandlingen hos UNE og fri sakførsel uten behovsprøving ved etterfølgende domstolskontroll.

Departementet fastholder forslaget om at det skal gis fritt rettsråd uten behovsprøving ved forvaltningsbehandlingen.

Departementet vurderer at retten til fritt rettsråd bør være tilsvarende som i saker om tilbakekall etter utlendingsloven. Stykkprisbetaling i fritt rettsrådssaker fremgår av forskrift om salær fra det offentlige til advokater m.fl. etter faste satser (stykkprissatser) ved fri rettshjelp og i straffesaker (stykkprisforskriften) § 5 hvor annet ledd punkt 1 omhandler utlendingssaker og statsborgerskapsaker. Dagens løsning for tilbakekallssaker etter utlendingsloven innebærer at det betales tre ganger offentlig salærsats når saken kommer i gang, det vil si når UDI har forhåndsvarslet om tilbakekall, og deretter en gang salærsats i tillegg for klage og fem ganger salærsats i tillegg for personlig fremmøte i UNE. Fritt rettsråd vil således inntre ved UDIs forhåndsvarsel om tilbakekall av statsborgerskap, slik at det sikres at saken blir godt opplyst tidlig i prosessen.

Politiets utlendingsenhet og *Oslo tingrett* bemerker at innføring av fri sakførsel uten behovsprøving for domstolene etter endelig vedtak i UNE, vil føre til at et stort antall saker vil bli fremmet for domstolen for etterfølgende domstolskontroll, noe som også er lagt til grunn i de opp-

daterte kostnadsberegningene, jf. punkt 9.3. Dette vil bli svært kostnadskrevenende.

Kostnadene med fritt rettsråd og fri sakførsel uten behovsprøving ved forvaltningsbehandling anslås til om lag 41 millioner kroner per år fra 2020 til og med 2023. Usikre beregninger viser at kostnadene til fri rettshjelp inkludert behovsprøvd fri sakførsel etter unntaksbestemmelsen vil være om lag 9 millioner kroner per år de første tre årene hvor restansene behandles.

Departementet vurderer at nytteeffekten av å innføre fri sakførsel uten behovsprøving ikke kan forsvare en slik stor utgiftspost, når rettssikkerheten foreslås styrket på andre måter.

Departementet bemerker at personer som har fått tilbakekalt sitt statsborgerskap unntaksvis vil kunne få innvilget behovsprøvd fri sakførsel etter gjeldende bestemmelse i lov 13. juni 1980 nr. 35 om fri rettshjelp (rettshjelploven) § 16 tredje ledd. Det er derfor ikke behov for å foreslå en særskilt regel om behovsprøvd fri sakførsel i denne lovproposisjonen. For å få fri sakførsel etter rettshjelploven § 16 tredje ledd må vedkommende oppfylle det økonomiske vilkåret etter annet ledd og saken må objektivt sett berøre søkeren i særlig sterk grad. Rundskriv SRF-1/2017 regulerer i hvilke saker det kan innvilges behovsprøvd fri sakførsel etter § 16 tredje ledd. I rundskrivet fremgår at det skal utvises *meget restriktiv* praksis i utlendingsaker. Saker om tilbakekall av statsborgerskap står ikke nevnt i rundskrivet, og faller ikke inn under begrepet utlendingssaker, all den tid personene er norske borgere. Det har imidlertid blitt ført samme praksis i tilbakekallssakene som i utlendingssakene. Departementet foreslår at saker om tilbakekall av statsborgerskap uttrykkelig nevnes i rundskrivet, og at det fremgår at det skal føres en *restriktiv* praksis ved vurderingen av om behovsprøvd fri sakførsel skal innvilges etter § 16 tredje ledd. Dette innebærer dermed en viss oppmykning av praksis sammenlignet med dagens praksis. Departementet vurderer at det kan være aktuelt å innvilge behovsprøvd fri sakførsel i saker hvor tilbakekall har særlig inngripende konsekvenser, herunder i saker hvor vedkommende risikerer utvisning. Det skal i denne vurderingen også legges vekt på om saken berører barn. I saker hvor den det gjelder har begått grov kriminalitet skal det som hovedregel ikke gis fri sakførsel.

Endringen vil trolig medføre at noen flere vil få fri sakførsel etter unntaksbestemmelsen enn hva som er praksis i dag.

Det vises til lovutkastet § 27 syvende ledd.

7.3 Tidspunkt for rettsvirkning av tilbakekall og identitetsendring

7.3.1 Høringsinstansenes syn

Uttalelser om endringer i tidspunkt for rettsvirkningen av tilbakekall

UNE mener departementets redegjørelse ikke begrunner konkret hvorfor det foreslås en regel som innebærer at vedkommende skal kunne beholde statsborgerskapet en tid etter endelig vedtak i forvaltningen. UNE viser til at dersom både UDI og UNE mener at det er grunnlag for tilbakekall av statsborgerskap, kan det være uheldig om personen likevel skal kunne benytte norsk pass mv. UNE foreslår at et alternativ kan være å gi personen rett til opphold i Norge mens søksmålet verserer, uten fulle statsborgerrettigheter.

Justis- og beredskapsdepartementet uttaler:

«Ved å forskyve rettsvirkningen av vedtaket om tilbakekall blir det uklart når vedkommende ikke lenger er norsk statsborger og om det er adgang til å treffe vedtak etter utlendingsloven. Videre er det uklart om vedkommende er å anse som utlending eller statsborger før rettsavgjørelse blir rettskraftig. Etter vårt syn synes det som en bedre rettsteknisk løsning om vedtak om statsborgerskap, samt ev. vedtak i berørte saker etter utlendingsloven, gis utsatt iverksettelse inntil det foreligger endelig dom.»

Behov for særregler for identitetsregistreringer i påvente av dom

Jussbuss, Politidirektoratet (POD), Rettspolitisk forening, Sør-Vest politidistrikt, Utlendingsdirektoratet (UDI) og Utlendingsnemnda (UNE) har bemerkninger til behovet for særregler for identitetsregistreringer i påvente av dom.

UNE bemerker at det er svært problematisk at en person kan bli stående registrert med feil identitet over tid. UNE viser til at det at parten beholder sitt norske statsborgerskap frem til virkningene av tilbakekallet inntreffer, i utgangspunktet også innebærer at vedkommende vil kunne fortsette å inneha norsk pass pålydende en identitet som det er god grunn til å tro er uriktig, potensielt over flere år. UNE viser til at det har konsekvenser og betydning for andre deler av det norske samfunnet og norsk forvaltning, blant annet for passforvaltningen, notoriteten av norske pass, NAV, skattemyndighetene og bank- og finansinstitusjoner.

POD bemerker at det vil 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. POD bemerker 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.

Jussbuss støtter ikke forslaget om registrering av korrekt identitet før saken er endelig avgjort, ettersom det ikke er tilstrekkelig begrunnet hvorfor slike særregler vil være nødvendig. En tilbakekallssak er ikke endelig dersom den ankes, og har derfor ikke rettskraft. Muligheten for at en ankeinstans kommer til et annet resultat tilsier at registrering av identitet ikke bør endres før saken er endelig hos domstolene.

Rettspolitisk forening ser ikke at det er et behov for særregler tilknyttet identitetsregistrering i saker hvor borgeren har erkjent å ha oppgitt uriktig identitet.

7.3.2 Departementets vurdering

Tidspunktet for rettsvirkning av tilbakekall

Departementet går, på bakgrunn av innspillene som er kommet inn i høringen, bort fra forslaget i høringsnotatet om at en person som får tilbakekalt sitt norske statsborgerskap skal få beholde statsborgerskapet inntil det foreligger dom i tingretten.

Et tungtveiende argument for at forvaltningen fortsatt skal treffe vedtak om tilbakekall er at tilbakekallssaken da kan ses i sammenheng med et eventuelt vedtak om utvisning eller ny oppholdstillatelse. En forutsetning for å gi ny oppholdstillatelse eller treffe vedtak om utvisning, er at personen er å anse som «utlending», altså at vedkommende ikke er norsk statsborger. Departementet vurderer også at det er uheldig at en person kan benytte norsk pass i tiden saken behandles i retten, når to instanser allerede har kommet til at vedkommendes statsborgerskap skal tilbakekalles. Departementet foreslår derfor at vedkommende skal tape sine statsborgerrettigheter fra tidspunktet for UNEs vedtak om tilbakekall, dersom UNE ikke innvilger utsatt iverksettelse. Departementet vil vurdere om det i forskrifts form

skal åpnes for at det gis en utreisefrist som ivaretar personens behov for å bli i landet i tilstrekkelig lang tid til å områ seg, i tråd med internasjonale forpliktelser på feltet.

Registrering av identitet

Departementet forslår at utlendingsmyndighetene skal ha adgang til å registrere korrekt identitet på personen ved endelig avslag fra UNE, selv om saken ikke er avgjort ved dom. Departementet vurderer at sterke samfunnsmessige hensyn tilsier at en person ikke bør kunne benytte feil identitet mens saken verserer for domstolene.

Departementet vurderer at korrekt identitet også skal registreres dersom det er på det rene at

personen saken gjelder har oppgitt uriktig identitet og korrekt identitet kan fastsettes, men forvaltningen kommer til at det er uforholdsmessig å tilbakekalle statsborgerskapet. Det samme vil gjelde dersom det fastsettes at barn står registrert med feil identitet, selv om barnets statsborgerskap ikke tilbakekalles.

Departementet mener, i likhet med *Oslo politidistrikt*, at det er behov for gode varslingsrutiner til berørte etater dersom det avdekkes uriktig identitet, herunder varsling til blant annet passutstedende myndighet, NAV, folkeregisteret og skattemyndighetene. Departementet bemerker at slike varslingsrutiner kan fastsettes i forskrifter og rundskriv.

8 Materielle endringer i adgangen til å tilbakekalle statsborgerskap

8.1 Forslag til endringer i adgangen til å tilbakekalle barns statsborgerskap

8.1.1 Høringsnotatet

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

Departementet viste til at norske myndigheter er avhengig av at de som vil ha tillatelse etter utlendingsloven eller norsk statsborgerskap etter statsborgerloven, forklarer seg riktig overfor norske myndigheter. Systemet bygger i stor grad på tillit, og manglende adgang til å tilbakekalle statsborgerskap vil kunne svekke incitamentet til å gi riktige opplysninger til myndighetene. Der som barns statsborgerskap aldri kan tilbakekalles, vil det bli vanskelig å forfølge foreldrenes sak, og hjemmelen for å tilbakekalle vil da miste mye av sin effekt. Departementet viste også til Kommunal- og forvaltningskomiteen (Innst. 269 S (2016–2017)) som mener at praksisen som innebærer at barn og barnebarn kan miste sine statsborgerskap som følge av foreldres og besteforeldres feilinformasjon eller løgn ved ankomst, er urimelig. Komiteen peker på at en slik praksis kan bidra til å skape frykt blant andre- og tredjegerasjons innvandrere og bli et hinder for integrering.

Departementet foreslo på denne bakgrunn at det kan gjøres unntak fra hovedregelen i tilfeller der barn har en begrenset tilknytning til Norge. Unntaket omfatter tilfeller hvor barn har fått statsborgerskap automatisk ved fødsel eller adopsjon eller som biperson til foreldrenes søknad om statsborgerskap, og har mindre enn tre års botid i Norge. Departementet foreslo at barnets beste skal tillegges særlig vekt ved forholdsmessighetsvurderingen, jf. punkt 8.2. Barn som har fått statsborgerskap på selvstendig grunnlag etter statsborgerloven §§ 7 eller 11, som stiller krav til henholdsvis syv og fem års botid, omfattes av hovedregelen.

Departementet foreslo at barns statsborgerskap under enhver omstendighet ikke skal kunne tilbakekalles dersom barnet etter tilbakekallet blir statsløst.

Barns automatiske tap av statsborgerskap

Departementet foreslo i høringsnotatet at barn som har ervervet statsborgerskap automatisk ved fødsel eller adopsjon etter §§ 4 og 5 ikke skal kunne tape norsk statsborgerskap automatisk etter § 6 som følge av at foreldrenes statsborgerskap tilbakekalles etter § 26 annet ledd.

Departementet foreslo at det inntas et nytt tredje ledd i § 6 som fastsetter at barn i slike tilfeller ikke er omfattet av § 6, men i enkelte tilfeller kan få tilbakekalt statsborgerskapet etter § 26 tredje ledd.

8.1.2 Høringsinstansenes syn

Majoriteten av høringsinstansene som har uttalt seg støtter forslagene i høringsnotatet om innstramninger i adgangen til å tilbakekalle barns statsborgerskap, herunder *Advokatforeningen*, *Amnesty*, *Antirasistisk senter*, *Den norske Dommerforening*, *Den norske Helsingforskomité*, *Innvandrerne landsorganisasjon*, *Jussbuss*, *Larvik kommune*, *MiRA*, *Norsk organisasjon for asylsøkere*, *Politidirektoratet*, *Politihøgskolen*, *Redd barna*, *Utdanningsforbundet*, *Utlendingsdirektoratet* og *Øst politidistrikt*.

Utlendingsdirektoratet (UDI) bemerker at kravet til botid for å omfattes av unntaket fra hovedregelen er kortere enn lengden på oppholdstid som normalt kvalifiserer til oppholdstillatelse for barn på grunn av sterke menneskelige hensyn og tilknytning til Norge etter utlendingsloven § 38. UDI bemerker at høringsnotatet ikke presiserer hva som inngår i begrepet «tre års botid» eller nevner hvilken betydning utenlandsopphold skal ha for vurderingen. UDI mener det vil være hensiktsmessig å knytte botiden i Norge til en tidsperiode som ligger tett opp til tidspunktet for vurderingen

av tilbakekall, og foreslår derfor at adgangen til tilbakekall skal gjelde barn under 18 år som ikke har bodd i Norge i for eksempel mer enn to av de siste fem årene før vurderingstidspunktet. UDI viser i denne sammenheng til at det forekommer tilfeller der barn har bodd i Norge i mer enn tre år, men har flyttet fra Norge for lang tid siden, for eksempel i forbindelse med skolestart i foreldrenes opprinnelsesland. Barnet kan i slike tilfeller ha liten tilknytning til Norge selv om de tidligere har vært bosatt her i mer enn tre år.

Sør-Vest politidistrikt mener at kravet til barns botid bør økes. *Sør-Vest politidistrikt* mener at en forholdsmessighetsvurdering samt en «barnets beste»-vurdering, vil være tilstrekkelig for å komme til en korrekt beslutning i sakene.

Politiets utlendingsenhet (PU) mener forslaget bør utredes ytterligere og peker på at forslaget ikke besvarer hvordan barns økte rettigheter vil påvirke foreldrenes rettsstilling i Norge.

UNICEF Norge stiller spørsmål ved hvorfor kravet til botid i Norge etter unntaket i foreslåtte § 26 tredje ledd er satt til tre år, og påpeker at barnets tilknytning til Norge kan være sterk selv om barnet har kortere botid enn tre år.

Politidirektoratet (POD) mener det er 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. Etter PODs vurdering er departementets forslag adekvat balansert mellom hensynet til barnets beste og hensynet til samfunnets behov for sikre identitetsopplysninger.

Utlendingsnemnda (UNE) og *UDI* har merknader til forslaget om at barns statsborgerskap ikke skal kunne tilbakekalles dersom barnet etter tilbakekallet blir statsløst. UNE viser til at forslaget ikke gjør unntak for barn som på en enkel måte kan bli statsborger av et annet land, slik at statsløsheten bare behøver å være kortsiktig. UNE viser til sammenlikning til § 16 om erverv av statsborgerskap for statsløse der det fremgår at personer «som på en enkel måte kan bli statsborger av et annet land» ikke omfattes av bestemmelsen.

UDI bemerker at høringsnotatet ikke presiserer hvorvidt den foreslåtte hovedregelen om at barn ikke skal tape statsborgerskap som følge av at foreldrenes statsborgerskap tilbakekalles, kun skal gjelde barn som er under 18 år på vurderingstidspunktet for tilbakekall, eller om også overårige barn er omfattet. UDI gjør videre oppmerksom på at det også innvilges statsborgerskap til barn som biperson etter § 15 annet ledd.

UNE påpeker at for tilfeller hvor barn har fått statsborgerskap som biperson etter § 17, presiserer departementet at adgangen til å tilbakekalle barns statsborgerskap også skal gjelde der foreldre har gitt feil opplysninger på vegne av barnet. Barna identifiseres med sine foreldre i slike tilfeller. UNE mener det bør fremgå uttrykkelig av bestemmelsen om tilbakekall i § 26 annet ledd at den også kan komme til anvendelse i tilfeller hvor foreldre har gitt feil opplysninger på vegne av barn.

UNE bemerker videre at departementet foreslår at det ikke skal være adgang til tilbakekall der barnet har mindre enn tre års botid i Norge. Barn i en søskenflokk hvor noen har statsborgerskap og noen har permanent oppholdstillatelse vil dermed kunne bli vurdert forskjellig ved at barn med permanent oppholdstillatelse vil kunne få tilbakekalt denne etter utlendingsloven § 63 og eventuelt få en ny midlertidig oppholdstillatelse.

Justis- og beredskapsdepartementet uttaler at § 26 ikke bør inneholde en egen setning om barnets beste og bemerker at dette allerede følger tydelig av Grunnloven § 104 annet ledd og barnekonvensjonen artikkel 3 nr. 1.

Jussbuss savner en nærmere redegjørelse for om det skal innføres særlige regler som sikrer at berørte barn blir hørt.

8.1.3 Departementets vurdering

Det har ikke kommet inn nye momenter av vesentlig betydning i høringsrunden og departementet opprettholder forslaget i høringsnotatet om at barns statsborgerskap som hovedregel ikke skal kunne tilbakekalles på grunn av feil begått av foreldre eller besteforeldre. Dette skal også gjelde personer som har blitt myndige, men som var under 18 år da de søkte om eller ervervet norsk statsborgerskap.

Departementet går bort fra forslaget i høringsnotatet om at skjæringstidspunktet for adgangen til tilbakekall skal være tre års botid. Det bør i stedet gjelde et begrenset unntak fra hovedregelen, som åpner for tilbakekall der den det gjelder etter en konkret vurdering ikke anses å ha sterk tilknytning til riket.

Hvorvidt en person anses å ha sterk tilknytning til riket eller ikke, avgjøres etter en konkret helhetsvurdering hvor flere momenter er relevante, som botid, språk, skolegang, alder, arbeid, deltakelse i fritidsaktiviteter, langvarig opphold utenfor riket, tilknytning til opprinnelseslandet m.m.

Søsken bør som utgangspunkt behandles likt. Dersom barnet har søsken som beholder sitt norske statsborgerskap, taler dette mot tilbakekall.

Ved vurderingen av tilknytning kan det ses hen til etablert forvaltningspraksis i saker etter utlendingsforskriften § 8-5, jf. utlendingsloven § 38 (om vurderingen av sterke menneskelige hensyn og vekten av barns tilknytning til riket). Etter utlendingsforskriften § 8-5 foretas det konkrete, individuelle vurderinger i alle saker. Lengden av barnets opphold i Norge, sammenholdt med barnets alder, skal være et grunnleggende hensyn. I praksis er utgangspunktet i dag at hvis et barn har tilknytning i form av mer enn fire og et halvt års botid og ett års skolegang (og det kun foreligger mindre tungtveiende innvandringsregulerende hensyn), så gis det oppholdstillatelse.

Departementet opprettholder forslaget om at barns statsborgerskap ikke skal kunne tilbakekalles dersom barnet etter tilbakekallet blir statsløst, men foreslår at det skal være adgang til å tilbakekalle norsk statsborgerskap dersom barnet enkelt kan bli statsborger av et annet land. Departementet vurderer at registrering av statsborgerskap som er ervervet automatisk ved fødsel og melding om statsborgerskap er å betrakte som en enkel prosedyre, så fremt det ikke stilles vilkår i tilknytning til dette som er vanskelig å oppfylle, som for eksempel at barnet må være bosatt i opprinnelseslandet på meldingstidspunktet. Dette må vurderes konkret i den enkelte sak.

Departementet opprettholder forslaget om å lovfeste at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn, slik det også fremgår av statsborgerloven § 26 a tredje ledd ved tap av statsborgerskap ved straffbare forhold. Det vises til lovforslaget § 26 fjerde ledd.

Barnets rett til å bli hørt ivaretas av Barnekonvensjonen artikkel 12. Departementet ser ikke behov for å regulere dette særskilt i statsborgerloven.

UNE bemerker at barn i en søskenflokk hvor noen har statsborgerskap og noen har permanent oppholdstillatelse vil kunne bli vurdert forskjellig ved tilbakekall. Departementet påpeker at norsk statsborgerskap gir et sterkere vern enn en permanent oppholdstillatelse. Adgangen til å tilbake statsborgerskap er også snevrere enn adgangen til å tilbakekalle permanent oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 63. Departementet vurderer at ulikt vern mot tilbakekall av henholdsvis statsborgerskap og oppholdstillatelse etter utlendingsloven, ikke kan få avgjørende betydning for forslagene til endring i statsborgerregelverket.

Departementets forslag til bestemmelse fremgår av lovutkastet til § 26 tredje ledd.

Barns automatiske tap av statsborgerskap

Departementet vurderer at barn av foreldre som får statsborgerskapet tilbakekalt etter statsborgerloven § 26 på grunn av ugyldighet ikke lenger skal være omfattet av § 6 første ledd. Disse kan i stedet vurderes å få statsborgerskapet tilbakekalt etter § 26 nytt tredje ledd.

Departementets forslag til bestemmelse fremgår av lovutkastet til § 6 tredje ledd.

8.2 Lovfesting av en forholdsmessighetsvurdering

8.2.1 Høringsnotatet

Departementet foreslo i høringsnotatet å presisere i statsborgerloven at det skal foretas en forholdsmessighetsvurdering ved tilbakekall av statsborgerskap etter statsborgerloven § 26 annet ledd.

Departementet foreslo at statsborgerskap ikke kan tilbakekalles dersom det i betraktning av forholdets alvor og statsborgerens tilknytning til riket, vil være et uforholdsmessig inngrep overfor vedkommende selv eller de nærmeste familie-medlemmene.

Departementet foreslo at det i forholdsmessighetsvurderingen blant annet skulle legges vekt på hvor lenge personen har vært norsk statsborger, om personen har annet statsborgerskap enn det norske, personens tilknytning til Norge, herunder botid, vurdert opp mot tilknytningen til annet statsborgerland, og graden av integrering gjennom blant annet utdanning og arbeid.

Departementet foreslo videre at det skal fremgå uttrykkelig av lovteksten at hensynet til barnets beste skal være et grunnleggende hensyn i forholdsmessighetsvurderingen.

8.2.2 Høringsinstansenes syn

Advokatforeningen, Agder lagmannsrett, Amnesty, Antirasistisk senter, Den norske Helsingforskomité, Jussbuss, Larvik kommune, MiRA, Norsk organisasjon for asylsøkere, Politidirektoratet, Redd barna, Rettspolitisk forening, Sør vest politidistrikt, Utlendingsdirektoratet støtter forslaget om å lovfeste en forholdsmessighetsvurdering.

Utlendingsdirektoratet (UDI) påpeker at vurderingskriteriene som nevnes i høringsnotatet stort sett er momenter som i dag vektlegges i vurderingen av om en person skal bli utvist eller eventuelt skal få ny oppholdstillatelse i Norge. UDI uttaler videre:

«Oppholdstid opparbeidet på uriktig grunnlag for voksne tillegges liten vekt i forholdsmessighetsvurderingen i saker om tilbakekall av oppholdstillatelse og saker om utvisning etter utlendingsloven. Det samme gjelder saker om tilbakekall av statsborgerskap. Dette er opprettholdt av domstolene. Å legge vekt på dette momentet vil innebære et avvik fra hva som har vært vår praksis fram til nå.»

Politidirektoratet (POD) mener at det ikke bør være en høy terskel for når det anses som et alvorlig forhold å gi uriktige opplysninger om identitet til norske myndigheter. POD mener hovedregelen bør være at statsborgerskap tilbakekalles når personen mot bedre vitende har gitt uriktige eller ufullstendige opplysninger av vesentlig betydning for vedtaket til myndighetene.

Politiets utlendingsenhet (PU) uttaler at momenter som skal tillegges vekt i en forholdsmessighetsvurdering bør lovfestes. PU mener at momenter 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 versus manglende samarbeid og ikke minst hvorvidt vedkommende har begått alvorlig kriminalitet som norsk statsborger, bør tillegges stor vekt ved vurderingen av forholdets alvor.

Jussbuss mener all reell tilknytning må tillegges vekt i forholdsmessighetsvurderingen, mens *Den norske Helsingforskomité* uttaler at lovtoksten bør uttrykke klart at momentene i forholdsmessighetsvurderingen ikke er uttømmende.

Amnesty, Antirasistisk senter, Den norske Helsingforskomité, Innvandrernes Landsorganisasjon, Jussbuss, MiRA, Norsk organisasjon for asylsøkere (NOAS) og *Rettspolitisk forening* etterlyser en foreldelsesfrist for adgang til å tilbakekalle statsborgerskap. *MiRA* uttaler at dagens praksis er et bevis på at en forholdsmessighetsvurdering ikke vil kunne besørge de hensyn som en foreldelsesfrist skal ivareta. *Den norske Helsingforskomité* mener at kravet om forholdsmessighet ved tilbakekall indikerer at det bør innføres en foreldelsesfrist, fordi tilbakekall i alle tilfeller etter en viss tid vil være uforholdsmessig. *Amnesty* uttaler at tilknytning til riket blir sterkere med tidens løp, samtidig som individualpreventive og allmennpreventive hensyn vil avta med tiden. *NOAS* uttaler at det sett i sammenheng med at det i straffetretten gjelder foreldelsesfrister for svært alvorlige forbrytelser fremstår som klart urimelig å ikke ha

en foreldelsesfrist i saker om tilbakekall av statsborgerskap. Høringsinstansene som har uttalt seg om fristens lengde ønsker en foreldelsesfrist på fem år.

8.2.3 Departementets vurdering

Departementet opprettholder forslaget om å lovfeste en forholdsmessighetsvurdering i saker om tilbakekall av statsborgerskap. Departementet vurderer at temaet for forholdsmessighetsvurderingen skal være om konsekvensene av tilbakekall er forholdsmessige sett hen til statsborgerens tilknytning til Norge på den ene siden og forholdets alvor på den andre siden. Det må være et rimelig forhold mellom inngrepet og den byrde som personen eller vedkommendes nærmeste familie påføres ved å tape statsborgerskapet. I denne vurderingen vil det være relevant å se hen til konsekvensene av tilbakekall, herunder om vedkommende etter tilbakekall av statsborgerskapet kan få ny oppholdstillatelse i Norge.

På bakgrunn av innspill som er kommet inn i høringen, ser departementet behov for å utdype og presisere momentene som inngår i forholdsmessighetsvurderingen. Ved vurderingen skal det blant annet legges vekt på følgende:

- hvor vesentlige de uriktige opplysningene har vært for innvilgelsen av søknaden om statsborgerskap
- botid, men slik at lang botid ikke alene er tilstrekkelig til å forhindre tilbakekall
- hvor lang tid som har gått siden statsborgerskapet ble innvilget
- graden av integrering
- om vedkommende aktivt har benyttet ulike identiteter
- om vedkommende har begått alvorlig kriminalitet
- langvarig statsløshet som følge av at det norske statsborgerskapet tilbakekalles

Departementet presiserer at listen med momenter ovenfor ikke er uttømmende. Det må foretas en avveining av alle relevante hensyn med utgangspunkt i forholdets alvor og personens tilknytning til riket. Forholdsmessighetsvurderingen må skje innenfor rammene av Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8, og barnets beste vil være et grunnleggende hensyn. Vurderingen er et rettsanvendelsesskjønn som kan overprøves av domstolene.

Vesentligheten av de uriktige opplysningene vil påvirke vurderingen av om et tilbakekall er forholdsmessig. Dersom det er gitt grovt urik-

tige opplysninger, for eksempel om nasjonalitet, skal det mer til for å vurdere at et tilbakekall er uforholdsmessig, enn om det er gitt mindre alvorlige uriktige opplysninger. Departementet understreker at dersom de uriktige eller ufullstendige opplysningene ikke var av avgjørende betydning for vurderingen av om vilkårene for første gangs oppholdstillatelse var oppfylt, så skal opplysningene ikke anses å ha hatt *vesentlig betydning* for vedtaket. I slike tilfeller skal tilbakekallsadgangen ikke benyttes, jf. merknaden til ny § 26 annet ledd.

På bakgrunn av innspill fra Politiets utlendingsenhet presiserer departementet at aktiv bruk av mer enn én identitet er et moment som taler for tilbakekall av norsk statsborgerskap. Det skal i utgangspunktet svært mye til før et vedtak om tilbakekall av statsborgerskap kan anses uforholdsmessig i saker hvor en person bevisst og aktivt benytter seg av mer enn én identitet. Det samme vil gjelde saker der vedkommende har begått alvorlig kriminalitet i Norge. Departementet bemerker at i tilfeller hvor vedkommende har utvist fremferd sterkt til skade for Norges vitale interesser, vil vedkommende kunne tape norsk statsborgerskap etter statsborgerloven § 26 a.

Betydningen av botid i Norge og tiden som har gått siden innvilgelsen av statsborgerskapet, må vurderes konkret i den enkelte sak. I vurderingen vil også andre forhold ha betydning, som for eksempel graden av integrering og forholdets alvor. Det kan tenkes tilfeller der en person har vært bosatt i lang tid i Norge, men likevel ikke har sterk tilknytning til Norge. Deltakelse i arbeidslivet, norskkunnskaper og utdanning kan være indikatorer på at en person har sterk tilknytning til Norge og er godt integrert.

Norsk organisasjon for asylsøkere og *Rettspolitisk forening* etterlyser regler som etterstreber at ingen må bli statsløs ved tilbakekall av statsborgerskap. Departementet viser til at det ikke strider mot Norges folkerettslige forpliktelser å tilbakekalle et statsborgerskap som er ervervet på uriktig grunnlag, selv om personen dermed blir statsløs. Departementet vurderer at statsløshet som en konsekvens av tilbakekall skal inngå som et moment i forholdsmessighetsvurderingen. Dersom en person vil bli statsløs i lang tid etter tilbakekall av det norske statsborgerskapet, vil det kunne være uforholdsmessig å tilbakekalle statsborgerskapet.

Departementet har merket seg *UDIs* ønske om å ha momenter som spesielt retter seg mot barn i forholdsmessighetsvurderingen. Departementet er av den oppfatning at dette dekkes av

henvisningen om at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn i loven, samt Barnekonvensjonen. Alle sider ved barnets situasjon som kan ha betydning for saken må vurderes, og vurderingene skal fremgå av vedtaket. At barnet gis anledning til å uttale seg, er videre en forutsetning for at statsborgermyndighetene skal kunne vurdere hvilken løsning som vil være til beste for det enkelte barn.

Amnesty, *Antirasistisk senter*, *Den norske Helsingforskomité*, *Innvandrerne Landsorganisasjon*, *Jussbuss*, *MiRA*, *Norsk organisasjon for asylsøkere* og *Rettspolitisk forening* etterlyser en foreldelsesfrist for adgang til å tilbakekalle statsborgerskap. Departementet vurderer at en foreldelsesfrist for tilbakekall av statsborgerskap vil kunne ha uheldige konsekvenser. Hensyn som taler mot en foreldelsesfrist knytter seg særlig til tilfeller der søkeren har gitt uriktige opplysninger om sin identitet til norske myndigheter. Dette kan være tilfeller der en person aktivt benytter ulike identiteter eller har begått grov kriminalitet. I slike tilfeller er det viktig å ha adgang til å tilbakekalle det norske statsborgerskapet.

Departementets forslag til bestemmelse fremgår av lovutkastet til § 26 fjerde ledd.

8.3 Departementets forslag om et tydeligere skille mellom ulike grunnlag for tilbakekall

8.3.1 Høringsnotatet

I høringsnotatet bemerket departementet at det er et viktig skille mellom tilbakekall av statsborgerskap på grunn av uriktige opplysninger og tilbakekall på grunn av feil ved saksbehandlingen eller feil lovanvendelse. Tilbakekall på grunn av uriktige opplysninger kan bare skje dersom søkeren bevisst har gitt gale opplysninger eller unnlatt å opplyse om forhold som var viktig for vedtaket om statsborgerskap.

Departementet vurderte at slik statsborgerloven § 26 annet ledd er utformet i dag, kan formuleringen bidra til at dette skillet ikke kommer klart nok frem. Departementet foreslo derfor å endre bestemmelsen slik at skillet mellom de to tilbakekallsadgangene kommer tydeligere frem. Endringen er ikke ment å endre gjeldende rett.

8.3.2 Høringsinstansenes syn

Justis- og beredskapsdepartementet (JD) viser til at det fremgår av høringsnotatet at tilbakekall av statsborgerskap på grunn av uriktig faktum bare

kan skje dersom søkeren bevisst har gitt gale opplysninger eller unnlatt å opplyse om forhold som var viktig for vedtaket. JD viser i den sammenheng til HR-2016-2017-A som gjelder tilbakekall etter utlendingsloven, og uttaler at det må fremkomme tydeligere hva som skiller bestemmelsene og at tilbakekallsadgangen etter statsborgerloven er snevrere enn etter utlendingsloven.

8.3.3 Departementets vurdering

Departementet opprettholder forslaget i høringsnotatet om et tydeligere skille mellom adgangen til å tilbakekalle på grunn av uriktige opplysninger og adgangen til å tilbakekalle på grunn av feil ved saksbehandlingen eller feil rettsanvendelse.

Tilbakekallsadgangen etter § 26 annet ledd av vedtak som bygger på uriktige opplysninger, som

ellers ville fulgt av de alminnelige regler om omgjøring på grunn av ugyldighet, er begrenset ved at det stilles krav om at de uriktige eller ufullstendige opplysningene er gitt eller tilbakeholdt av søkeren mot bedre vitende. Adgangen til tilbakekall etter utlendingsloven § 63 er videre. I HR-2016-2017-A vises det blant annet til at ordlyden i § 63 og andre forarbeidsuttalelser trekker klart i retning av at omgjøringsadgangen etter forvaltningsloven § 35 første ledd bokstav c gjelder uavkortet. Utlendingsloven § 63 hjemler tilbakekall av vedtak som er ugyldige på grunn av et objektivt sett uriktig faktisk grunnlag, uavhengig av om utlendingen har opptrådt svikaktig. Departementet er av den oppfatning at bestemmelsen bør endres slik at dette skillet kommer tydeligere frem.

9 Økonomiske og administrative konsekvenser

9.1 Høringsnotatet

9.1.1 Domstolsbehandling i første instans

Ved utarbeidelsen av høringsnotatet brukte departementet Vista Analyse AS (VA) for å beregne forslagetts konsekvenser for utgiftene over statsbudsjettet og VAs rapport dannet grunnlaget for omtalen av økonomiske og administrative konsekvenser i høringsnotatet.

Vista Analyses anslo i sin utredning merutgiftene ved domstolsbehandling til å være om lag 29 millioner kroner. Videre ble det beregnet utgifter på om lag 220 millioner kroner til å behandle restansene av saker som har bygget seg opp som følge av at saker om tilbakekall av statsborgerskap etter § 26 annet ledd er berostilt i påvente av nytt regelverk, jf. Stortingets anmodningsvedtak nr. 650 og nr. 652, og som kommer *i tillegg* til det årlige antallet nye saker. Antallet saker som er stilt i bero ble anslått til 1000 saker per 1. januar 2020. Departementet presiserte at beregningene var høyst usikre.

Departementet understreket at det store antallet saker som er stilt i bero vil ha stor betydning for antallet saker som skal behandles de nærmeste årene, og dermed utgiftene.

Departementet bemerket også at det er knyttet stor usikkerhet til hvordan UDI skal utføre rollen som «saksøker», og dermed til utgiftene per sak i en fremtidig prosedyreenhet.

En annen kilde til usikkerhet var hvor mange saker som håndteres av hvert ledd i behandlingsskjeden. Eksempelvis vil antall saker i lagmannsretten avhenge av hvor ofte tingretten avsier dom om tilbakekall og hvor mange som vil ønske å anke dommen.

9.1.2 Videreføring og styrking av dagens ordning med forvaltningsbehandling

Merutgiftene ved fortsatt forvaltningsbehandling styrket med nemndmøte i UNE med personlig fremmøte, fritt rettsråd uten behovsprøving og fri sakførsel uten behovsprøving ble beregnet til om lag 15 millioner kroner per år. Det ble videre

beregnet kostnader på om lag 116 millioner kroner til å behandle restansen av berostilte saker.

Departementet ga uttrykk for at Stortingets ønske om økt rettsikkerhet i sakene vil bli ivare tatt med forslaget, og at den samlede ressursutnyttelsen vil være bedre med dette alternativet enn ved domstolsbehandling i første instans.

Departementet viste til at avgjørelser som fattes av statsborgermyndighetene er mer ressurs effektive enn avgjørelser som fattes av domstolene, og at fortsatt vedtak i forvaltningen vil legge til rette for en mer effektiv etterfølgende domstolsbehandling

9.2 Høringsinstansenes syn

Utlendingsdirektoratet (UDI) påpeker at Vista Analyses rapport og høringsnotatets beregninger ikke har tatt hensyn til at domstolsbehandling vil medføre økt ressursbruk i UDI og UNE som følge av at tilhørende saker blir mer ressurskrevende i andre deler av UDIs og UNEs virksomhet.

Oslo politidistrikt anslår at de som et minimum vil ha behov for en tilførsel av 15–20 årsverk for å kunne håndtere tilbakekallssaker ved domstolsbehandling av saker om tilbakekall i første instans.

Jussbuss og Rettspolitisk forening mener at kostnaden ved domstolsbehandling i første instans av saker om tilbakekall av statsborgerskap ikke kan ha avgjørende betydning for valg av behandlingsmåte.

Ingen høringsinstanser hadde kommentarer til de økonomiske konsekvensene ved forslaget om forvaltningsbehandling i første instans.

9.3 Oppdaterte kostnadsberegninger

Departementet har etter at forslaget var på høring, i samarbeid med Justis- og beredskapsdepartementet, innhentet oppdaterte kostnadsberegninger fra Domstolsadministrasjonen, Politidirektoratet, Utlendingsdirektoratet og Utlendingsnemnda. Departementet bemerket at tallene etter de opp-

daterte beregningene er høyere enn kostnadene i høringsnotatet. Dette skyldes blant annet at anslagene for UDIs, politiets og domstolenes utgifter og antall ankesaker til domstolene, var for lave.

For å kunne anslå utgiftene over statsbudsjettet og sammenligne de to alternativene, har departementet lagt til grunn at restansene behandles over tre år, selv om dette ikke er realistisk ved domstolsbehandling i første instans.

I beregningen av utgifter til fri sakførsel ved domstolsbehandling i første instans har departementet lagt til grunn et gjennomsnitt av motpartens advokatutgifter i et utvalg saker. Motpartens advokatutgifter er i snitt 175 000 kroner i tingretten og 185 000 kroner i lagmannsretten. Siden det som hovedregel ikke gis fri sakførsel i dag, antar departementet at advokatutgiftene i disse sakene er basert på en høyere timepris enn offent-

lig salærsats (1 040 kroner). Ved innføring av fri sakførsel uten behovsprøving vil advokatutgiftene derfor kunne reduseres noe ved at timeprisen nedjusteres til offentlig salærsats.

I tabell 9.1 under anslås merutgifter ved alternativet domstolsbehandling i første instans.

Domstolsbehandling i første instans er beregnet til totalt å føre til en merutgift over statsbudsjettet på om lag 442 millioner kroner de fire første årene, deretter en årlig merutgift på 34 millioner kroner. Det forutsettes at restansene behandles i løpet av de tre første årene, og at man fra og med det fjerde året er over i ordinær drift.

I tabell 9.2 under anslås utgiftene ved alternativet videreføring av dagens ordning, styrket med nemndbehandling med personlig fremmøte, fritt rettsråd (uten behovsprøving) og fri sakførsel (uten behovsprøving) for domstolen.

Tabell 9.1 Merutgifter ved domstol som første instans med fri sakførsel uten behovsprøving i domstolen (utgifter i mill. kroner)

Kap., post	År 1	År 2	År 3	År 4	Sum
410, 01 Domstolene	33	33	33	8	107
440, 01 Politidistriktene	3	3	3	1	10
470, 01 Fri rettshjelp	69	69	69	18	225
490, 01 UDI	33	33	33	9	108
491, 01 og 21 UNE	-2	-2	-2	-2	-8
Sum utgifter	136	136	136	34	442
Inntekter:					
3410, 01	-6	-6	-6	-2	-20

Tabell 9.2 Merutgifter ved forvaltningsbehandling i første instans styrket med nemndbehandling med personlig fremmøte, fritt rettsråd uten behovsprøving og fri sakførsel uten behovsprøving for domstolen (utgifter i mill. kroner)

Kap., post	År 1	År 2	År 3	År 4	Sum
410, 01 Domstolene	19	19	19	5	62
440, 01 Politidistriktene	3	3	3	1	10
470, 01 Fri rettshjelp	41	41	41	11	134
490, 01 UDI	0	0	0	0	0
491, 01 og 21 UNE	41	41	41	11	134
Sum utgifter	104	104	104	28	340
Inntekter					
3410, 01	-6	-6	-6	-2	-20

Ved innføring av fri sakførsel uten behovsprøving vil merutgiftene øke til om lag 340 millioner kroner for de fire første årene, og deretter med 28 millioner kroner per år, jf. tabell 9.4. Forvaltningsbehandling i første instans vil, selv med fri sakførsel uten behovsprøving, i tingretten koste 32 millioner kroner mindre per år enn forslaget om domstolsbehandling i første instans. Departementet bemerker at utgiftene knyttet til å forberede sakene for domstolen i tabellen over er lagt på UNE, da UNE har denne oppgaven i dag. Ordningen (dvs. UNEs avtale med Regjeringsadvokaten) fungerer slik at UNE får et «fast» antall saker basert på UNEs kapasitet og uavhengig av variasjoner i den faktiske mengden med saker som går i rettsapparatet. Merutgifter vil derfor falle på Regjeringsadvokaten og ikke på UNE (det samme gjelder for ev. innsparing).

Utgiftene til fri rettshjelp vil begrenses betydelig dersom fri sakførsel må søkes dekket etter

unntaksbestemmelsen i rettshjelploven § 16 tredje ledd, jf. punkt 7.2.2. Anslaget på totalt 134 millioner kroner til fri rettshjelp i fireårsperioden er basert på at det innvilges fri sakførsel i alle saker. Dersom det gis avslag på en ikke ubetydelig andel søknader fordi vilkårene i rettshjelploven § 16 tredje ledd ikke er oppfylt, vil det medføre færre saker for domstolene og dermed en reduksjon også i utgiftene på de øvrige utgiftspostene. En høyst usikker beregning av kostnadene ved behovsprøvd fri sakførsel etter unntaksbestemmelsen i rettshjelploven § 16 tredje ledd inkludert fritt rettsråd, fremgår av tabell 9.3 under.

Som følge av at sakene ble stilt i bero i påvente av regelendring vil det også bli merutgifter over statsbudsjettet til å behandle disse sakene, selv om dagens forvaltningsordning beholdes. Tabell 9.4 under viser disse utgiftene, som vil komme i tillegg til merutgiftene som vises i tabellene 9.1–9.3.

Tabell 9.3 Merutgifter ved forvaltningsbehandling i første instans styrket med nemndbehandling med personlig fremmøte, fritt rettsråd uten behovsprøving og fri sakførsel for domstolen etter unntaksbestemmelsen i rettshjelploven § 16 tredje ledd (utgifter i mill. kroner)

Kap., post	År 1	År 2	År 3	År 4	Sum
410, 01 Domstolene	3	3	3	1	10
440, 01 Politidistriktene	0	0	0	0	0
470, 01 Fri rettshjelp	9	9	9	2	29
490, 01 UDI	0	0	0	0	0
491, 01 og 21 UNE	18	18	18	5	59
Sum utgifter	30	30	30	8	98
Inntekter					
3410, 01	-1	-1	-1	0	0

Tabell 9.4 Utgifter til å behandle de berostilte sakene (915 saker) etter dagens ordning

Kap., post	År 1	År 2	År 3	År 4	Sum
410, 01 Domstolene	2	2	2	0	6
440, 01 Politidistriktene	12	12	9	0	33
470, 01 Fri rettshjelp	0	0	0	0	0
490, 01 UDI	10	10	10	0	30
491, 01 og 21 UNE	12	12	12	0	36
Sum utgifter	36	36	33	0	105
Inntekter					
3410, 01	1	1	1	0	3

Departementet gjør oppmerksom på at det uansett ordning vil være store utgifter forbundet med å behandle restansen av berostilte saker, som etter oppdaterte beregninger anslås til 915 saker per 1. januar 2020. Departementet understreker at anslagene i tabellene er usikre, og at de forutsetter at restansene behandles i løpet av en treårsperiode.

UDI har tidligere opplyst at det neppe er realistisk å behandle restansene etter alternativet om domstolsbehandling i første instans i løpet av det tidsrom som departementet har skissert, dvs. innen tre år. Et mål om å behandle restansene i løpet av tre år vil forutsette en prosedyreenhet i UDI bestående av 33 medarbeidere som er fullt operative fra begynnelsen av året. I tillegg er det behov for 14 saksbehandlere som forbereder sakene. Kostnadmessige og praktiske hensyn tilsier at det ikke er hensiktsmessig å bygge opp en stor prosedyreenhet for kun tre år. På usikkert grunnlag mener UDI at selv å bygge opp en prosedyreenhet i UDI på 16 medarbeidere vil være krevende. Med en prosedyreenhet på denne størrelsen vil det isolert sett ta om lag 10 år å behandle de berostilte sakene i tillegg til behandling av nye innkomne saker. Det er videre ikke realistisk at domstolene kan behandle det store antallet restanser på tre år. Domstolsalternativet vil derfor føre til lengre saksbehandlingstid, med de ulemper det medfører. Med dagens forvaltningsmodeller det imidlertid mer realistisk å bygge ned restansene på tre år.

9.4 Departementets vurdering

Domstolsbehandling i første instans er beregnet til totalt å føre til merutgift over statsbudsjettet på om lag 442 millioner kroner de fire første årene. Selv om utgifter til å bygge ned restanser etter dagens ordning er trukket fra, er utgiftene store som følge av at det er lagt til grunn at restansene, anslått til 915 saker ved inngangen til 2020, skal behandles i løpet av tre år. Etter at restansene er

behandlet anslås merutgiftene, sammenlignet med dagens ordning, å være om lag 34 millioner kroner årlig. Forslaget om fortsatt forvaltningsbehandling, styrket med fritt rettsråd, nemndmøte i UNE med personlig fremmøte og mulighet for *behovsprøvd* fri sakførsel etter unntaksbestemmelsen i rettshjelploven § 16 tredje ledd ved eventuell etterfølgende domstolsbehandling, vil ha en merutgift på 98 millioner kroner de første fire årene. Etter at restansene er behandlet anslås ordningen å ha en merutgift på 8 millioner kroner per år, sammenlignet med dagens ordning. Departementet bemerker at alternativet med forvaltningsbehandling inkludert fri sakførsel uten behovsprøving for etterfølgende domstolsprøving, vil ha en total merutgift på om lag 340 millioner kroner de fire første årene.

Departementet er av den oppfatning at de store kostnadene ved forslaget om domstolsbehandling ikke kan forsvares, når rettssikkerheten etter det betydelig rimeligere forslaget om forvaltningsbehandling styrkes med fritt rettsråd uten behovsprøving, nemndmøte i UNE med personlig fremmøte og mulighet for behovsprøvd fri sakførsel etter unntaksbestemmelsen i rettshjelploven § 16 tredje ledd ved eventuell etterfølgende domstolsbehandling. Det økonomiske aspektet utgjør et av flere argumenter som taler mot domstolsbehandling og har hatt stor betydning i departementets vurdering av hvilket alternativ som bør velges.

De store kostnadene ved forslaget om fri sakførsel uten behovsprøving ved etterfølgende domstolsbehandling av forvaltningens vedtak kan etter departementets syn heller ikke forsvares, jf. punkt 7.2.2. Departementet vurderer i stedet at det skal bli noe lettere å få innvilget behovsprøvd fri sakførsel etter rettshjelploven § 16 tredje ledd i noen saker.

Departementet bemerker at ingen av endringene kan gjennomføres innenfor gjeldende budsjettammer. Lovendring kan derfor først tre i kraft etter at Stortinget har bevilget midler til formålet.

10 Ikrafttredelse

Departementet bemerket i høringsnotatet at ikrafttredelse av lovendringer forutsatte dekning i statsbudsjettet, og at tidspunkt for gjennomføring måtte vurderes i den ordinære budsjettprosessen.

Lovendringene som foreslås i denne proposisjonen kan først tre i kraft når det er budsjettmessig dekning for de økte utgiftene.

Det er lagt til grunn for lovforslaget at det ikke skal tre i kraft før lovvedtak 17 (2018–2019), Innst. 74 L (2018–2019), jf. Prop. 111 L (2017–2018) Endringer i statsborgerloven (avvikling av prinsippet om ett statsborgerskap) trer i kraft 1. januar 2020 og nåværende § 26 første ledd i statsborgerloven oppheves.

11 Merknader til de enkelte bestemmelsene i lovforslaget

Til § 6 første ledd

Tredje ledd regulerer at barn som har ervervet norsk statsborgerskap etter §§ 4 eller 5, ikke lenger skal omfattes av § 6 første ledd i tilfeller der foreldre får tilbakekalt norsk statsborgerskap etter statsborgerloven ny § 26 første og annet ledd. Barn omfattes i slike tilfeller av ny § 26 tredje ledd og kan som hovedregel ikke tape sitt norske statsborgerskap.

Til § 26

Leddene i § 26 regulerer og presiserer adgangen til å tilbakekalle statsborgerskap. På bakgrunn av at § 26 første ledd oppheves 1. januar 2020, jf. Lovvedtak 17 (2018–2019), Innst. 74 L (2018–2019), Prop. 111 L (2017–2018) *Endringer i statsborgerloven (avvikling av prinsippet om ett statsborgerskap)* foreslår departementet at første ledd skal regulere deler av adgangen til tilbakekall av statsborgerskap som i dag følger av annet ledd.

Første ledd regulerer adgangen til omgjøring av vedtak om statsborgerskap etter forvaltningsloven § 35 og alminnelige forvaltningsrettslige regler. Det er presisert at vedtaket bare kan omgjøres dersom grunnlaget for omgjøring er feil ved saksbehandlingen eller rettsanvendelsen. Presiseringen endrer ikke gjeldene rett.

Annet ledd regulerer adgangen til å tilbakekalle et statsborgerskap dersom det er bygget på uriktige eller ufullstendige opplysninger. Bestemmelsen begrenser tilbakekallsadgangen som ellers ville fulgt av de alminnelige regler om omgjøring på grunn av ugyldighet, ved at det stilles krav om at de uriktige eller ufullstendige opplysningene hadde vesentlig betydning for vedtaket og at de ble gitt eller fortiet av søkeren mot bedre vitende. Dersom de uriktige eller ufullstendige opplysningene ikke har hatt *vesentlig betydning* for vedtaket, skal tilbakekallsadgangen ikke benyttes. Uriktige forhold som forvaltningen har lagt til grunn for sitt vedtak, men som ikke kan klandres søkeren, kan ikke begrunne tilbakekall. Det følger av annet ledd at et vedtak om statsborgerskap anses som gyldig frem til vedtak om

tilbakekall er truffet, selv om det hefter en alvorlig ugyldighetsgrunn ved vedtaket. Når statsborgerskap tilbakekalles på grunn av ugyldighet, inntreer imidlertid virkningen fra opprinnelig ervervspunkt. Vedkommende skal da anses for aldri å ha vært norsk.

Tredje ledd er en ny bestemmelse som regulerer adgangen til å tilbakekalle statsborgerskap ervervet av en søker som var under 18 år på tidspunktet for erverv eller søknad i tilfeller der statsborgerskapet er bygget på uriktige eller ufullstendige opplysninger gitt av foreldre eller besteforeldre mot bedre vitende. Hovedregelen skal være at personer som søkte om eller ervervet statsborgerskap før fylte 18 år ikke kan miste sitt statsborgerskap som følge av at foreldrenes statsborgerskap tilbakekalles, eller som følge av uriktige opplysninger gitt av foreldre eller besteforeldre. Personer som har fylt 18 år er dermed også omfattet av hovedregelen, dersom de var under 18 år da de søkte om eller ervervet norsk statsborgerskap.

I annet punktum fastsettes det et begrenset unntak fra hovedregelen, som åpner for tilbakekall der den det gjelder etter en konkret vurdering ikke anses å ha sterk tilknytning til riket. Hvorvidt en person anses å ha sterk tilknytning til riket eller ikke, avgjøres etter en konkret helhetsvurdering hvor flere momenter er relevante, som botid, språk, skolegang, alder, arbeid, deltakelse i fritidsaktiviteter, langvarig opphold utenfor riket, tilknytning til opprinnelseslandet, om personen har søsken som beholder sitt norske statsborgerskap m.m. Ved vurderingen av tilknytning kan det ses hen til etablert forvaltningspraksis i saker etter utlendingsforskriften § 8-5, jf. utlendingsloven § 38 (om vurderingen av sterke menneskelige hensyn og vekten av barns tilknytning til riket). Etter etablert forvaltningspraksis kreves det i dag mer enn fire og et halvt års botid og ett års skolegang for å få innvilget oppholdstillatelse etter bestemmelsen, forutsatt at det kun foreligger mindre tungtveiende innvandringsregulerende hensyn.

Barns statsborgerskap skal ikke tilbakekalles dersom tilbakekall av det norske statsborger-

skapet vil medføre at barnet blir statsløst. Departementet gjør imidlertid unntak fra dette utgangspunktet for barn som på en enkel måte kan bli statsborger av et annet land. Registrering av statsborgerskap som barnet har ervervet automatisk ved fødselen og melding om statsborgerskap er å betrakte som en enkel prosedyre, så fremt det ikke stilles vilkår i tilknytning til dette som er vanskelig å oppfylle, som for eksempel at barnet må være bosatt i opprinnelseslandet på registrerings- eller meldingstidspunktet. Dette må vurderes konkret i den enkelte sak.

Fjerde ledd er en lovfesting av at det skal foretas en forholdsmessighetsvurdering ved tilbakekall. Forholdets alvor vurderes opp mot statsborgerens tilknytning til riket og tilbakekall av statsborgerskapet må etter denne vurderingen være et forholdsmessig inngrep. Det må være et rimelig forhold mellom inngrepet og den byrde som personen eller vedkommendes nærmeste familie påføres ved å tape statsborgerskapet. Betydningen av botid og tiden som er gått siden vedkommende ble innvilget norsk statsborgerskap, må vurderes konkret i den enkelte sak. I vurderingen kan også andre forhold få betydning, som for eksempel graden av integrering og forholdets alvor. Det kan tenkes tilfeller der en person har vært bosatt i lang tid i Norge, men likevel ikke har sterk tilknytning til Norge. I tilfeller hvor vedkommende bevisst og aktivt har benyttet mer enn én identitet, skal det i utgangspunktet svært mye til før et vedtak om tilbakekall av statsborgerskap kan anses uforholdsmessig. Det samme vil gjelde saker der vedkommende har begått alvorlig kriminalitet. Eventuell langvarig statsløshet som en konsekvens av tilbakekall, skal være et moment i forholdsmessighetsvurderingen. Dersom en person vil bli statsløs i lang tid som konsekvens av vedtaket om tilbakekall, vil det kunne være uforholdsmessig å tilbakekalle det norske statsborgerskapet.

Det presiseres at hensynet til barnets beste skal være et grunnleggende hensyn i tilbakekallsaker som berører barn.

Til § 27

I første ledd er det foretatt mindre justeringer for å tilpasse leddet til lovendringer foretatt i lov 20. desember 2018 nr. 121 om endringer i statsborgerloven (avvikling av prinsippet om ett statsborgerskap).

Tredje ledd får et nytt tillegg i sjetten punktum som gir regler om behandlingen av klager på vedtak om tilbakekall av statsborgerskap etter § 26. Den enkelte sak behandles i nemndmøte med en nemndleder og to nemndmedlemmer. Etter syvende punktum har klageren adgang til å møte personlig og uttale seg i nemndmøtet. Dette innebærer at klageren alltid skal bli forespurt om å møte i nemndmøtet. Dersom klageren ikke ønsker å møte, kan saken avgjøres i nemndmøte uten at klageren møter personlig.

I femte ledd er en setning fjernet fordi denne inneholdt en henvisning til § 26 annet ledd, som nå er foreslått endret. Setningen er derfor overflødig.

I syvende ledd fjerde punktum er det inntatt nye regler om at det skal gis fritt rettsråd fra tidspunktet for Utlendingsdirektoratets forhåndsvarsel om tilbakekall av statsborgerskap. Fritt rettsråd skal gis som stykkpris etter stykkprisforskriften § 5 annet ledd nr 1. bokstav a. Dette innebærer at det betales tre ganger offentlig salærsats når saken kommer i gang, det vil si når Utlendingsdirektoratet har forhåndsvarslet om tilbakekall, og deretter en gang salærsats i tillegg for klage og fem ganger salærsats i tillegg for personlig fremmøte i UNE.

I åttende ledd er det foretatt mindre språklige endringer.

Til endringer i lov 13. juni 1980 om fri rettshjelp (rettshjelploven)

§ 11 første ledd nr 1

Som en følge av endringen i statsborgerloven, er det nødvendig å gjøre en endring i henvisningen fra rettshjelploven § 11 første ledd nr. 1.

Det føyes til en henvisning til nytt fjerde punktum i statsborgerloven § 27 syvende ledd.

Kunnskapsdepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om endringer i statsborgerloven mv. (tilbakekall av statsborgerskap på grunn av uriktige opplysninger mv.).

Vi **HARALD**, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i statsborgerloven mv. (tilbakekall av statsborgerskap på grunn av uriktige opplysninger mv.) i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om endringer i statsborgerloven mv. (tilbakekall av statsborgerskap på grunn av uriktige opplysninger mv.)

I

I lov 10. juni 2005 nr. 51 om norsk statsborgerskap gjøres følgende endringer:

§ 6 nytt tredje ledd skal lyde:

For barn av forelder som taper statsborgerskap etter § 26 første og annet ledd, gjelder § 26 tredje ledd.

§ 26 skal lyde:

§ 26 *Tilbakekall*

Et vedtak om statsborgerskap kan tilbakekalles ved omgjøring etter forvaltningsloven § 35 eller alminnelige forvaltningsrettslige regler dersom grunnlaget for omgjøring er feil ved saksbehandlingen eller rettsanvendelsen.

Et vedtak om statsborgerskap kan tilbakekalles dersom søkeren mot bedre vitende har gitt uriktige opplysninger eller fortiet forhold av vesentlig betydning for vedtaket.

Statsborgerskap som er ervervet av en person som var under 18 år på tidspunktet for erverv eller søknad, og som er bygget på uriktige eller ufullstendige opplysninger gitt av foreldre eller besteforeldre mot bedre vitende, kan som hovedregel ikke tilbakekalles. Statsborgerskapet kan likevel tilbakekalles dersom den saken gjelder, etter en konkret vurdering ikke har sterk tilknytning til riket. Barn under 18 år kan ikke tape norsk statsborgerskap etter denne paragrafen dersom barnet dermed blir statsløst og ikke på en enkel måte kan bli statsborger av et annet land.

Statsborgerskap kan ikke tilbakekalles etter paragrafen her 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.

§ 27 skal lyde:

§ 27 *Saksgang mv.*

En søknad om norsk statsborgerskap inngis til politiet eller norsk utenriksstasjon som forbereder

saken. Utlendingsdirektoratet avgjør søknaden. Melding om norsk statsborgerskap inngis til politiet som forbereder saken. *Vedtak om å avslå søknad etter § 7 annet ledd treffes av departementet.* Melding om gjenerverv av norsk statsborgerskap etter § 22 a kan også inngis til norsk utenriksstasjon. Utlendingsdirektoratet treffer vedtak om meldingen skal godtas eller ikke.

Vedtak om tilbakekall av statsborgerskap treffes av Utlendingsdirektoratet.

Vedtak som nevnt i første og annet ledd kan påklages til Utlendingsnemnda. Vedtak etter § 7 annet ledd kan ikke påklages. Hvis det reises søksmål om gyldigheten av departementets vedtak etter § 7 annet ledd, bærer staten alle kostnader med saken. Kongen i statsråd er klageinstans i saker hvor departementet har anvendt sin instruksjonsmyndighet etter § 28 annet ledd. Utlendingsloven §§ 77 og 78 og § 79 første ledd gjelder tilsvarende ved behandling av saker etter loven her. *Ved behandling av et påklaget vedtak om tilbakekall av statsborgerskap etter § 26, skal det delta en nemndleder og to nemndmedlemmer, jf. utlendingsloven § 78 første ledd. Den saken gjelder skal gis adgang til å møte personlig og uttale seg i nemndmøtet.*

Departementet kan beslutte at vedtak truffet av Utlendingsdirektoratet til gunst for den saken gjelder, skal prøves av Utlendingsnemnda. Beslutningen skal treffes senest fire måneder etter at vedtaket ble truffet, være skriftlig og grunnngis. Forvaltningsloven kapittel IV til VI om saksforberedelse, vedtak og klage gjelder ikke for slik beslutning.

Kommer Utlendingsnemnda i en sak etter fjerde ledd til at Utlendingsdirektoratets vedtak er ugyldig, skal den oppheve vedtaket og sende saken tilbake til direktoratet for hel eller delvis ny behandling. *Gyldige* vedtak kan ikke oppheves eller endres, men nemnda kan avgi en uttalelse om sakens prinsipielle sider. Utlendingsnemndas vedtak kan ikke påklages.

Når Utlendingsnemnda har truffet vedtak etter loven her til gunst for den saken gjelder, kan departementet ved søksmål få prøvet gyldigheten

av vedtaket. Søksmål må være reist innen fire måneder etter at vedtaket ble truffet. Søksmål reises mot den vedtaket er truffet til gunst for. Megling i forliksrådet foretas ikke.

I sak som nevnt i fjerde ledd har den saken gjelder rett til fritt rettsråd uten behovsprøving. I sak som nevnt i sjetten ledd har vedkommende rett til fri sakførsel uten behovsprøving. Ved vedtak etter § 7 annet ledd har den saken gjelder rett til fritt rettsråd uten behovsprøving, fri sakførsel uten behovsprøving og fritak for rettsgebyr. *Ved forhåndsvarsel fra Utlendingsdirektoratet om tilbakekall av statsborgerskap etter § 26 har den saken gjelder, rett til fritt rettsråd uten behovsprøving.*

Kongen kan gi *forskrift* om hvilke saker som skal behandles i stornemnd, og om myndighet til å avgjøre hvorvidt en sak som er brakt inn for behandling i stornemnda, skal antas til behand-

ling. Kongen kan i forskrift *gi regler om saksforberedelse, Utlendingsnemndas kompetanse i saker etter fjerde ledd, og om nemndas nærmere behandling av saker etter loven her.*

II

I Lov 13. juni 1980 om fri rettshjelp skal § 11 første ledd nr 1. lyde:

for utlending som har rett til fri rettshjelp etter utlendingsloven § 92 første ledd, annet ledd og tredje ledd første punktum, eller for den som har rett til fri rettshjelp etter statsborgerloven § 27 sjuende ledd første, tredje *eller fjerde* punktum.

III

Loven gjelder fra den tiden Kongen bestemmer.



