



Justis- og beredskapsdepartementet v/ Integreringsavdelingen
Postboks 8005 Dep

0030 OSLO

Unntatt offentlighet jf.

Deres ref:

Vår ref: 17/05511-5

Dato: 20.03.2018

Hørings svar fra Utlendingsdirektoratet - Forslag om å avvikle prinsippet om ett statsborgerskap i statsborgerloven

Utlendingsdirektoratet (UDI) viser til høringsbrev fra Justis- og beredskapsdepartementet av 20. desember 2017 hvor departementet foreslår å avvikle prinsippet om ett statsborgerskap i statsborgerloven. Forslaget innebærer at norske borgere ikke lenger automatisk vil tape sitt norske statsborgerskap ved erverv av annet statsborgerskap. Forslaget innebærer også at det ikke lenger skal være krav om å si ifra seg sitt tidligere statsborgerskap for å bli norsk borger, og at personer som tidligere har mistet sitt norske statsborgerskap som følge av hovedregelen om ett statsborgerskap, skal ha adgang til å gjennerverve norsk statsborgerskap.

UDI er positiv til forslagene. Globalisering fører til at mange personer har sterk tilknytning til flere enn ett land. Endringene vil legge til rette for at disse kan slippe å måtte velge mellom ulike statsborgerskap for seg og sine barn. Redegjørelsen i høringsnotatet samsvarer for øvrig med vår erfaring fra forvaltningen av regelverket og vår forståelse av fordelene og utfordringene som vil følge av å avvikle prinsippet om ett statsborgerskap i statsborgerloven.

Selv om statsborgerloven i dag som utgangspunkt ikke tillater dobbelt statsborgerskap, er det mange unntak som uthuler hovedprinsippet. I de tre siste årene har unntaksbestemmelsene omfattet mer enn 50 prosent av de som søker om statsborgerskap. Å tillate dobbelt statsborgerskap vil forenkle regelverket og praktisering av regelverket betraktelig. Vi nevner særlig at gjeldende lovs krav om løsning fra annet statsborgerskap er ressurskrevende for UDI. Ordningen forutsetter at UDI setter seg inn i og holder seg oppdatert på andre lands statsborgerregelverk, og også hvordan andre lands myndigheter faktisk praktiserer sitt regelverk. Reglene for statsborgerskap i andre land kan være uoversiktlige, og dette er derfor krevende.

Prinsippet om ett statsborgerskap kan videre innebære vesentlige kostnader for søkerne. Prosessen med å løse seg fra tidligere

statsborgerskap er tidkrevende og forutsetter ofte at personen har gjentakende møter med hjemlandets myndigheter.

UDI mener også at det er uheldig at dagens regelverk inneholder tapsregler som er vanskelig å kontrollere. Norske myndigheter mottar kun unntaksvis varsel fra andre lands myndigheter når en norsk borger erverver annet statsborgerskap. Hvorvidt norske myndigheter får rede på om en person har tapt sitt norske statsborgerskap, beror således på tilfeldigheter. Norske passmyndigheter kan til en viss grad kontrollere om en person har tapt sitt norske statsborgerskap i forbindelse med søknad om fornyelse av norske pass, men kontrollen er i stor grad basert på tillitt. Vi mangler dermed et effektivt kontrollsystem knyttet til tapsregelen i statsborgerloven § 23.

UDI har også erfart at personer med sterk tilknytning til Norge uforvarende har tapt sitt norske statsborgerskap da de ervervet et annet lands statsborgerskap, fordi de ikke har vært klar over regelverket. Dette er uheldig. I slike tilfeller står personen plutselig uten oppholdstillatelse i Norge, og vedkommende er henvist til å søke om opphold.

Til punkt 5.2.2 Sikkerhets- og kriminalitetsbilde

ID-kriminalitet

UDI er opptatt av tiltak som kan hindre at personer kan få innvilget oppholdstillatelser og statsborgerskap i Norge på bakgrunn av uriktige opplysninger og slik opptre med forskjellige identiteter i ulike land. ID-kriminalitet vil imidlertid eksistere uavhengig av om statsborgerloven avviker prinsippet om ett statsborgerskap. UDI mener at kontroll av biometri opp mot registre, ordningen som departementet viser til i høringsnotatet, kan være et effektivt hjelpemiddel for å begrense ID-kriminalitet.

Tap av norsk statsborgerskap forutsetter dobbelt statsborgerskap

UDI ser videre at hovedregelen om ett statsborgerskap, slik den gjelder i dag, vil begrense rekkevidden av forslaget i Prop. L 146 (2016-2017) *Endringer i statsborgerloven mv. (tap av statsborgerskap ved straffbare forhold eller av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser)* og dermed begrense UDIs adgang til å utvise personer som for eksempel har begått terrorhandlinger.

Til pkt. 6.3 om gjenerverv

Departementet foreslår at personer som har tapt norsk statsborgerskap ved erverv av annet statsborgerskap skal kunne gjenervere norsk statsborgerskap ved melding, jf. forslag til ny bestemmelse i statsborgerloven § 22 a. Vi har noen kommentarer til forslaget.

Til bestemmelsens annet ledd, vandelskravet

Annet ledd første punktum stiller krav om at melderer fremlegger uttømmende politiattest. Bestemmelsen sier imidlertid ingenting om hvilket vilkår det er meningen å få klarhet i med politiattesten, nemlig at vedkommende ikke er dømt til ubetinget fengselsstraff i perioden mellom tapet av norsk statsborgerskap og meldingstidspunktet, jf. syvende avsnitt i høringsbrevet pkt. 6.3.

Annet ledd annet punktum bestemmer at melderer skal godtgjøre ikke å være ilagt ubetinget fengselsstraff i utlandet etter å ha tapt sitt norske

statsborgerskap. I høringsbrevet, åttende avsnitt under pkt. 6.3. fremgår at det i praksis kan være vanskelig å få kunnskap om ilagt straff i utlandet, men at melderer plikter å opplyse norske myndigheter om dette. Dersom forslaget innebærer at melderer er pålagt kun å opplyse eller erklære at han eller hun ikke har vært straffet i utlandet, slik gjenerverv forutsetter, er regelen enkel å praktisere for UDI og dessuten automatiserings-/digitaliseringsvennlig. Dersom departementet derimot mener at personer som er bosatt i land hvor det er mulig å fremskaffe vandelsattest skal fremlegge denne sammen med meldingen, foreslår UDI at lovens ordlyd gir klarere uttrykk for dette. En slik ordning vil være mer tidkrevende og mindre digitaliseringsvennlig for UDI, men vil gi større grad av sikkerhet for at melderer faktisk oppfyller vilkåret om vandel.

Til bestemmelsens fjerde ledd, tilknytningskravet

Departementet foreslår at adgangen til gjenerverv skal gjelde alle personer som har tapt norsk statsborgerskap ved erverv av annet statsborgerskap etter statsborgerloven § 23 og personer som har fått tilbakekalt sitt norske statsborgerskap fordi de ikke har løst seg fra annet statsborgerskap etter statsborgerloven § 26 første ledd.

Bestemmelsen er ikke begrenset til å gjelde personer som ble norske ved fødselen. Tilknytningskravet som fremgår av bestemmelsens fjerde ledd, tar imidlertid utgangspunkt i reglene som gjelder for bibehold av norsk statsborgerskap etter lovens § 24 annet ledd og statsborgerforskriften § 9-2. Kravet om tilstrekkelig tilknytning her er tilpasset tapssituasjoner for personer som ble norske ved fødselen. En konsekvens av dette er at personer som ble norske etter søknad, typisk personer som kom til Norge som flyktning, eller ble norske ved melding og som ankom Norge etter fylte 22 år, ikke vil oppfylle tilknytningskravet, selv om de har vært bosatt i Norge i mange år før de fikk innvilget norsk statsborgerskap.

Til punkt 7.1 Økonomiske og administrative konsekvenser for Utlendingsdirektoratet

Det fremgår av høringsnotatet at det er mellom 25 000 og 30 000 personer i Norge som fyller botidskravet for norsk statsborgerskap og som er borgere av land som tillater dobbelt statsborgerskap. Tallet stemmer ikke med våre analyser.

I henhold til våre tall er det i dag nærmere 79 000 personer som enda ikke har søkt om norsk statsborgerskap, men som har vært bosatt i Norge med permanent oppholdstillatelse i mer enn fire år eller med varig oppholdsrett i mer enn to år. Disse fyller botidskravet for å få norsk statsborgerskap. Rundt 17 000 av dem er fra land der statsborgerskapet tapes automatisk ved erverv av norsk statsborgerskap. Personer i denne gruppen vil i utgangspunktet ikke bli berørt av lovendringen. Ca. 8 000 personer som har hatt oppholdstillatelse i Norge i mer enn syv år, kommer fra land der UDI antar at løsning fra opprinnelig statsborgerskap er enten juridisk eller praktisk umulig. Disse vil derfor kunne søke om norsk statsborgerskap og beholde tidligere statsborgerskap også etter dagens regelverk.

Ca. 54 000 av personene som fyllet kravet om botid for å få norsk statsborgerskap, men likevel ikke har søkt om norsk statsborgerskap, kommer fra land som man i henhold til dagens regelverk må løse seg fra før eller etter at man blir norsk borger. I tillegg er det bosatt et stort antall nordiske borgere i Norge som UDI ikke har oversikt over. UDI antar at

lovendringen i en overgangsfase kan bidra til en stor økning i søknader om norsk statsborgerskap fra personer i disse to gruppene som har vært bosatt i Norge over lengre tid, men ikke har ønsket å si fra seg sitt tidligere statsborgerskap. Økningen i søknader på sikt vil sannsynligvis være merkbar, men mer moderat.

Potensialet for økning i antall søknader er dermed stort. Imidlertid er det vanskelig å anslå hvor stor økningen vil bli. Vi har merket oss at de andre nordiske landene opplevde en relativt moderat økning i antall søknader om statsborgerskap etter tilsvarende lovendring.

UDI mottar hvert år i underkant av 20 000 søknader eller meldinger om norsk statsborgerskap. Dersom antallet søknader øker vesentlig eller dobles, vil dette ha store økonomiske og administrative konsekvenser for UDI og politiet som saksforberedende instans. Det er imidlertid rimelig å anta at vurderingene i et flertall av sakene vil være ukompliserte, og at den økte saksmengden kan håndteres ved bruk av mer automatiserte saksbehandlingsløsninger dersom UDI gis bevilgninger til å utvikle dette.

Særlig om overgangsordningen

Høringsnotatet forutsetter at kostnader forbundet med overgangsordningen skal finansieres ved at den som melder om gjenerverv av norsk statsborgerskap skal betale et gebyr. Gebyret er foreslått å utgjøre 1 500 kroner.

Med forutsetninger om god produktivitet og at allerede beregnede kostnader knyttet til søknadsskjemaer, arbeid i førstelinjen og saksbehandling i UDI stemmer, vil gebyret dekke UDIs marginale kostnader til sakene i overgangsordningen.

Vi gjør imidlertid oppmerksom på at vi ikke har gjennomført en fullkostanalyse, hvor også denne sakstypen vil måtte dekke sin andel av faste kostnader. Det er heller ikke tatt høyde for kostnader i andre deler av utlendingsforvaltningen. Meldinger om gjenerverv vil stort sett fremmes via utenriksstasjonene. Utenriksdepartementet bør derfor si noe om kostnader knyttet til saksforberedelse av disse sakene.

Vi vil også nevne at omfanget av meldingssakene er vanskelig å anslå. Vi har ikke oversikt over hvor mange personer som er bosatt i utlandet og som har tapt sitt norske statsborgerskap etter erverv av annet statsborgerskap.

Vi viser for øvrig til at en modernisering av saksbehandlingssystemene i UDI med mer automatisering vil bidra til å redusere kostnader og tidsbruk også for denne nye sakstypen.

Til punkt 8 Forslag til lov om endringer i statsborgerloven

Statsborgerloven § 26

I henhold til forslaget i høringsnotatet skal statsborgerloven § 26 første ledd oppheves. Statsborgerloven § 26 annet ledd blir dermed første ledd.

UDI foreslår heller at statsborgerloven § 26 oppheves i sin helhet, og at regler som i dag fremgår av annet ledd flyttes til en ny bestemmelse. Dermed kan vi lettere unngå at saker som tidligere har vært tilbakekalt

etter statsborgerloven § 26 første ledd og annet ledd blir sammenblandet i statistikk og kommunikasjon med publikum.

Vi nevner for øvrig at saker etter statsborgerloven § 26 annet ledd for tiden er berostilt i påvente av lovendringer som følge av representantforslag om domstolsbehandling ved tilbakekallelse av statsborgerskap, som ble vedtatt av Stortinget (Innst. 269 S (2016-2017)). Vi peker også på at det er foreslått ytterligere lovendringer i Prop. L 146 (2016-2017) Endringer i statsborgerloven mv. (tap av statsborgerskap ved straffbare forhold eller av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser) som kan ha betydning for bestemmelse i statsborgerloven § 26. Vi ber om at endringen som er foreslått i høringen her er tilpasset de øvrige kommende endringene i kapittel 5 i statsborgerloven.

Løsningen UDI foreslår er også enklere å implementere i det juridiske kodeverket som våre saksbehandlingssystemer benytter.

Dersom statsborgerloven § 26 erstattes av en ny bestemmelse, krever det endringer i bestemmelsene i statsborgerforskriften kapittel 14.

Til punkt 9 Forslag til forskrift om endringer i forskrift om erverv og tap av statsborgerskap

Statsborgerforskriften § 14-4 bokstav b

Vi antar at det er ment å vise til statsborgerloven § 26 første ledd som i de andre bestemmelsene i statsborgerforskriften kapittel 14. Se imidlertid vårt innspill ovenfor om endringene i statsborgerloven § 26.

Med hilsen

Frode Forfang
direktør

Stephan Mo
avdelingsdirektør

Dokumentet er godkjent elektronisk i Utlendingsdirektoratet og har derfor ingen signatur.

Brevet sendes kun elektronisk.