



DET KONGELIGE
ARBEIDS- OG INKLUDERINGSDEPARTEMENT

Ot.prp. nr. 71

(2005–2006)

Om lov om endringer i statsborgerloven
mv. (endrede styringsforhold mv.)

Innhold

1	Hovedinnholdet i proposisjonen	5	6.4	Høringsinstansenes synspunkter	18
			6.5	Departementets vurderinger	19
2	Bakgrunnen for forslagene	6			
2.1	Bakgrunnen for forslagene i punkt 3-8	6	7	Stornemndbehandling av saker etter statsborgerloven	20
2.2	Bakgrunnen for forslagene i punkt 9 og 10	6	7.1	Bakgrunn	20
2.3	Høringsbrevet av 20. desember 2005	6	7.2	Ordnningen etter utlendingsloven	20
2.4	Høringen	6	7.3	Begrunnelse for ordningen etter utlendingsloven	20
			7.4	Forslag i høringsbrevet	21
3	Departementets adgang til å instruere UDI på statsborgerfeltet	8	7.5	Høringsinstansenes synspunkter	21
3.1	Bakgrunn	8	7.6	Departementets vurderinger	21
3.2	Ordnningen etter utlendingsloven	8			
3.3	Begrunnelsen for ordningen etter utlendingsloven	8	8	Kongen i statsråd som klageorgan i saker som berører rikets sikkerhet og utenrikspolitiske hensyn	23
3.4	Instruksjonsmyndighet i andre nordiske land	9	8.1	Bakgrunn	23
3.5	Forslag i høringsbrevet	9	8.2	Ordnningen etter utlendingsloven	23
3.6	Høringsinstansenes synspunkter	9	8.3	Begrunnelsen for ordningen etter utlendingsloven	23
3.7	Departementets vurderinger	9	8.4	Forslag i høringsbrevet	23
4	Departementets adgang til å bringe UDIs positive vedtak etter statsborgerloven inn for UNE	11	8.5	Høringsinstansenes synspunkter	24
4.1	Bakgrunn	11	8.6	Departementets vurderinger	24
4.2	Ordnningen etter utlendingsloven	11	9	Rettslig grunnlag for å behandle personopplysninger	25
4.3	Begrunnelsen for ordningen etter utlendingsloven	11	9.1	Bakgrunn	25
4.4	Forslag i høringsbrevet	12	9.2	Rettslig grunnlag for opplysninger om søkerens vandel	25
4.5	Høringsinstansenes synspunkter	12	9.2.1	Lov 10. juni 2005 nr. 51 om statsborgerskap (statsborgerloven) .	25
4.6	Departementets vurderinger	13	9.2.2	Gjeldende rett	26
5	Departementets adgang til å bringe UNEs positive vedtak etter statsborgerloven inn for domstolene	15	9.2.3	Særlig om politiattester	26
5.1	Bakgrunn	15	9.2.4	Gjeldende praksis	26
5.2	Ordnningen etter utlendingsloven	15	9.2.5	Vandelsopplysninger, utlendingsloven og påtaleinstruksen	27
5.3	Begrunnelsen for ordningen etter utlendingsloven	16	9.2.6	Departementets forslag i høringsbrevet	27
5.4	Domstolsprøving på andre felt	16	9.2.7	Høringsinstansenes synspunkter	27
5.5	Forslag i høringsbrevet	16	9.2.8	Departementets vurderinger	29
5.6	Høringsinstansenes synspunkter	16	9.2.9	Særlig om vandelsopplysninger og melding om norsk statsborgerskap .	31
5.7	Departementets vurderinger	17	9.2.9.1	Bakgrunn	31
6	Spørsmål om fritt rettsråd eller fri sakførsel for den som får positivt vedtak prøvet	18	9.2.9.2	Gjeldende praksis mv.	31
6.1	Bakgrunn	18	9.2.9.3	Departementets forslag og vurdering	31
6.2	Ordnningen etter utlendingsloven	18	9.3	Utlendingsmyndighetenes tilgang til opplysninger	31
6.3	Forslag i høringsbrevet	18	9.3.1	Bakgrunn	31
			9.3.2	Gjeldende rett, ny lov om statsborgerskap og dagens praksis	32

9.3.3	Ordningen i Danmark og Sverige	32	11.4	Departementets adgang til å bringe UNEs positive vedtak inn for domstolene	37
9.3.4	Ordningen på utlendingsfeltet	32	11.5	Fritt rettsråd eller fri sakførsel for den som får positivt vedtak prøvet	38
9.3.5	Departementets forslag i høringsbrevet	33	11.6	Stornemndbehandling av saker etter statsborgerloven	38
9.3.6	Høringsinstansenes synspunkter	33	11.7	Kongen i statsråd som klageinstans	38
9.3.7	Departementets vurderinger	34	11.8	Politiattester i statsborgersaker	38
10	Inkurieendring – § 9 første ledd	36	12	Merknader til de enkelte bestemmelsene	39
11	Økonomiske og administrative konsekvenser	37	Forslag til lov om endringer i statsborgerloven mv. (endrede styringsforhold mv.)	43	
11.1	Innledning	37			
11.2	Departementets adgang til å instruere UDI	37			
11.3	Departementets adgang til å bringe UDIs positive vedtak inn for UNE	37			



DET KONGELIGE
ARBEIDS- OG INKLUDERINGSDEPARTEMENT

Ot.prp. nr. 71

(2005–2006)

Om lov om endringer i statsborgerloven mv. (endrede styringsforhold mv.)

*Tilråding fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet av 5. mai 2006,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Stoltenberg II)*

1 Hovedinnholdet i proposisjonen

Regjeringen legger med dette frem forslag til endringer i ny lov om statsborgerskap (lov 10. juni 2005 nr. 51), før den er trådt i kraft. Departementet tar sikte på at ny lov med forskrifter skal tre i kraft 1. september 2006. Endringsforslagene gjelder hovedsakelig innføring av styringstiltak i statsborgerloven tilsvarende de som ble innført i utlendingsloven ved lov 10. juni 2005 nr. 50.

Det foreslås for det første en adgang for Arbeids- og inkluderingsdepartementet til å gi generelle instruksjer til Utlendingsdirektoratet (UDI) på statsborgerfeltet. For det andre foreslås det en adgang for departementet til å bringe UDIs positive vedtak i statsborgersaker (vedtak til gunst

for søkeren) inn for Utlendingsnemnda (UNE) til vurdering. For det tredje foreslås det en adgang for departementet til å bringe spørsmålet om gyldigheten av UNEs positive vedtak inn for domstolene til prøving. For det fjerde foreslås det at Kongen i statsråd skal være klageorgan i saker som vedrører hensynet til rikets sikkerhet og utenrikspolitiske hensyn. For det femte foreslås det at stornemndbehandling i UNE også skal kunne finne sted i saker etter statsborgerloven. For å sikre at behandlingen av personopplysninger etter statsborgerloven er i samsvar med personopplysningsloven, foreslås det at behandlingen av vandelsopplysninger forankres i loven.

2 Bakgrunnen for forslagene

2.1 Bakgrunnen for forslagene i punkt 3-8

Kommunal- og regionaldepartementet fremmet 16. januar 2004 St.meld. nr. 21 (2003-2004) Styringsforhold på utlendingsfeltet. Det ble i meldingen lagt opp til at departementet skulle få mer effektive styringsredskaper på utlendingsfeltet. I meldingen ble det fremmet en rekke forslag. Disse gjaldt både endringer i departementets styring av Utlendingsdirektoratet (UDI) og behandlingen av utlendingssakene i Utlendingsnemnda (UNE). Det vises til de enkelte forslagene i meldingen. Meldingen ble behandlet i Stortinget 8. juni 2004, se Innst.S. nr. 219 (2003-2004). Stortinget sluttet seg i hovedsak til innholdet i meldingen. På bakgrunn av stortingsbehandlingen ble det fremmet forslag til endringer i utlendingsloven, se Ot.prp. nr. 31 (2004-2005) Om lov om endringer i utlendingsloven m.m. (styringsforhold på utlendingsfeltet). Forslagene ble som nevnt under punkt 1 vedtatt ved lov 10. juni 2005 nr. 50, og trådte i kraft 9. september 2005.

Da Ot.prp. nr. 41 (2004-2005) Om lov om norsk statsborgerskap ble fremmet for Stortinget 7. januar 2005, var ikke forslagene om endringer i utlendingsloven (styringsforhold på utlendingsfeltet) behandlet av Stortinget. Departementet bemerket i Ot.prp. nr. 41 (2004-2005) at dersom forslagene til endringer i utlendingsloven ble vedtatt, ville departementet vurdere om tilsvarende ordninger bør gjelde også på statsborgerfeltet. Under punktene 3-5 og 7-8 foreslås det at styringstiltakene som er innført i utlendingsloven også inntas i ny statsborgerlov. Under punkt 6 foreslås det at den som får positivt vedtak etter statsborgerloven prøvet, skal gis rett til fritt rettsråd eller fri saksførsel uten behovsprøving, tilsvarende ordningen for den som får vedtak etter utlendingsloven prøvet.

2.2 Bakgrunnen for forslagene i punkt 9 og 10

Ved søknad og melding om norsk statsborgerskap er det blant annet nødvendig med opplysninger om

søkerens vandel. Vandelsopplysninger dokumenteres ved politiattest. Spørsmål om hjemmel for bruk av politiattest i statsborgersaker bør nedfelles i loven omhandles under punkt 9.2.

Når en søknad om statsborgerskap skal avgjøres, kan det være gått en del tid fra søknaden ble innlevert. Det kan derfor være nødvendig å kontrollere om opplysningene i søknaden fortsatt er korrekte, eller om det har inntruffet forhold av betydning for søknaden. I punkt 9.3 diskuteres utlendingsmyndighetenes tilgang til oppdaterte opplysninger. En type opplysninger som er særlig viktig er oppdaterte opplysninger om søkerens vandel.

Under punkt 10 omhandles en inkonsekvens i lovteksten.

2.3 Høringsbrevet av 20. desember 2005

Kommunal- og regionaldepartementet sendte 20. desember 2005 forslag om endringer i ny lov om statsborgerskap på høring. Fra 1. januar 2006 overtok Arbeids- og inkluderingsdepartementet ansvaret for statsborgerfeltet. Det er derfor Arbeids- og inkluderingsdepartementet som følger opp forslagene i høringsbrevet. Departementet kommer nærmere tilbake til innholdet i høringsbrevet under behandlingen av de enkelte lovforslagene senere i proposisjonen.

2.4 Høringen

Høringsbrevet ble sendt til følgende høringsinstanser:

Akademikerne
Amnesty International Norge
Antirasistisk Senter
Barneombudet
Datatilsynet
Den norske advokatforening
Den norske dommerforening
Det norske Arbeiderpartiet
Flyktninghjelpen

Fremskrittspartiet Hovedorganisasjon
 Handels- og servicenæringens hovedorganisasjon
 Høyres hovedorganisasjon
 INLO Innvandrernes Landsorganisasjon
 JURK Juridisk Rådgivning for kvinner
 Juss-Buss Jusstudentenes rettsinformasjon
 Jussformidlingen i Bergen
 Kirkerådet Den norske kirke
 Kommunenes sentralforbund
 Kontaktutvalget mellom innvandrerne og myndighetene (KIM)
 Kontoret for fri rettshjelp
 Kripos
 Kristelig Folkeparti
 Kystpartiet
 Landsorganisasjonen i Norge
 Likestillingsombudet
 Likestillingscenteret
 MIRA Ressurssenter for innvandrere- og flyktningkvinner
 Norges Juristforbund
 Norges lensmannslag
 Norges Rederiforbund
 Norsk Folkehjelp
 Norsk organisasjon for Asylsøkere (NOAS)
 Norsk senter for menneskerettigheter
 Næringslivets Hovedorganisasjon
 Organisasjon mot offentlig diskriminering (OMOD)
 Politidirektoratet
 Politiembetsmennesenes landsforening
 Politiets fellesforbund
 Politiets sikkerhetstjeneste
 Redd Barna
 Regjeringsadvokaten
 Ressurssenter for pakistanske barn
 Riksadvokaten
 Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn
 Selvhjelp for innvandrere og flyktninger
 Senter mot etnisk diskriminering
 Senterpartiets hovedorganisasjon
 Skattedirektoratet
 Sosialistisk venstreparti
 SOS Rasisme

Statistisk sentralbyrå
 Stortingets ombudsmann for forvaltningen
 Utlendingsdirektoratet
 Utlendingsnemnda
 Venstres hovedorganisasjon
 Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund
 Økokrim
 Biskopene
 Departementene

Høringsfristen var satt til 7. februar 2006. Følgende instanser har kommet med realitetsmerknader til høringsbrevet:

Antirasistisk Senter
 Barneombudet
 Datatilsynet
 Juss-Buss
 Justisdepartementet
 Kripos
 Mirasenteret
 Politidirektoratet
 Riksadvokaten
 Utlendingsdirektoratet

Følgende instanser har svart, uten å ha realitetsmerknader:

Barne- og likestillingsdepartementet
 Fornyings- og administrasjonsdepartementet
 Forsvarsdepartementet
 Helse- og omsorgsdepartementet
 Kunnskapsdepartementet
 Landbruks- og matdepartementet
 Landsorganisasjonen i Norge
 Likestillings- og diskrimineringsombudet
 Miljøverndepartementet
 Norges Rederiforbund
 Nærings- og handelsdepartementet
 Politiets sikkerhetstjeneste
 Samferdselsdepartementet
 Skattedirektoratet, Sentralkontoret for folkeregistrering
 Statistisk Sentralbyrå
 Utenriksdepartementet
 Utlendingsnemnda

3 Departementets adgang til å instruere UDI på statsborgerfeltet

3.1 Bakgrunn

Lov 10. februar 1967 om behandlingssmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) kapittel VI inneholder generelle regler om klage og omgjøring av forvaltningsorganers vedtak. Disse reglene gjelder med mindre annet er bestemt i lov. Etter forvaltningsloven § 28 skal klage på et vedtak gå til det forvaltningsorgan som er nærmest overordnet det forvaltningsorganet som traff vedtaket. Arbeids- og inkluderingsdepartementet er dermed klageinstans for vedtak etter gjeldende lov om statsborgerskap (lov 8. desember 1950 nr. 3 om norsk riksborgarrett). Det følger av forvaltningens hierarkiske oppbygning at et overordnet organ har full instruksjonsmyndighet over underordnet organ, med mindre annet er bestemt i lov. Departementet har dermed full instruksjonsmyndighet overfor UDI i statsborgersaker. Det betyr at departementet kan instruere om lovtolking, skjønnsutøvelse, saksbehandling, hvilket faktum som skal legges til grunn, samt utfallet i enkeltsaker.

I ny lov om statsborgerskap er det ikke lenger departementet, men UNE som er klageinstans, se § 27. Departementets instruksjonsmyndighet etter § 28 er begrenset, og tilsvarer utlendingsloven § 38 frem til den ble endret ved lov av 10. juni 2005 nr. 50, se omtalen under punkt 2.1. Paragraf 28 i ny lov om statsborgerskap lyder:

«Departementet kan instruere om lovtolking og skjønnsutøvelse når det gjelder hensynet til rikets sikkerhet eller utenrikspolitiske hensyn, og om avgjørelsen av enkeltsak som innbefatter slike hensyn. For øvrig kan departementet verken instruere om lovtolking, skjønnsutøvelse eller avgjørelsen av enkeltsaker.

Departementet kan instruere om prioriteringen av saker.»

Hovedregelen om at departementet ikke kan instruere om lovtolking, skjønnsutøvelse eller avgjørelsen av enkeltsaker gjelder både overfor UNE og UDI, de to instansene som skal treffe vedtak etter ny statsborgerlov.

3.2 Ordningen etter utlendingsloven

Instruksjonsmyndigheten som følger av forvaltningens hierarkiske oppbygning, se punkt 3.1, er bakgrunnen for ordlyden i utlendingsloven § 38, hvor det gjøres unntak fra denne normalordningen om instruksjonsmyndighet i forvaltningen. Utlendingsloven § 38 første ledd lyder:

«Departementet kan ikke instruere om avgjørelsen av enkeltsaker. Departementet kan heller ikke instruere Utlendingsnemnda om lovtolking eller skjønnsutøvelse.»

Det følger motsetningsvis av bestemmelsen at departementet kan gi UDI (og politi og utenriksstasjoner, i den utstrekning disse utøver myndighet etter utlendingsloven) generelle instruksjoner om lovtolking og skjønnsutøvelse. Det følger også motsetningsvis at departementet kan gi UNE generelle instruksjoner om saksbehandling.

Departementet har likevel instruksjonsmyndighet overfor både UDI og UNE i enkeltsaker, når hensynet til rikets sikkerhet eller utenrikspolitiske hensyn gjør seg gjeldende. Utlendingsloven § 38 tredje ledd første punktum lyder:

«For å ivareta hensynet til rikets sikkerhet eller utenrikspolitiske hensyn kan departementet instruere uavhengig av begrensningene i første ledd.»

3.3 Begrunnelsen for ordningen etter utlendingsloven

Begrunnelsen for regelen om instruksjonsmyndighet i utlendingsloven § 38 fremgår av Ot.prp. nr. 31 (2004-2005) punkt 2.1. Det uttales at det er behov for bedre politisk styring med praktiseringen av utlendingsloven. Målet er å få et bedre samsvar mellom politiske signaler og prioriteringer og praksis i utlendingssaker. Det siteres fra proposisjonen:

«I innvandrings- og flyktningpolitikken er det ofte nødvendig med raske tiltak på bakgrunn av dramatiske verdenshendelser eller omlegging

av politikken i land i vårt nærområde. Å endre loven og/eller forskriften vil ofte være for tidkrevende i slike situasjoner. [...] Lov- og forskriftsbestemmelsene kan heller ikke være så detaljerte og uttømmende at de dekker alle slags saker. Det kan blant annet føre til at regelverket blir svært uoversiktlig, lite fleksibelt og tungt å praktisere. Å være avhengig av lov- eller forskriftsendringer vil derfor gjøre det vanskelig for departementet å få justert praksis i tråd med de politiske prioriteringene.»

3.4 Instruksjonsmyndighet i andre nordiske land

I *Danmark* er det Folketinget som innvilger statsborgerskap ved lovvedtak, etter at Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integrasjon har utarbeidet lovforslaget hvor navnet på søkerne fremgår. Det er ikke instruksjonsmyndighet.

På *Island* er det Justisdepartementet som er vedtaksinstans i statsborgersaker. Det er ikke klagerett, men en søker kan anmode om at departementet sender søknaden videre til Altinget for å få dispensasjon, dersom vilkårene for statsborgerskap ikke er oppfylt. Det er ikke instruksjonsmyndighet.

I *Finland* treffer Utlänningsverket avgjørelser om statsborgerskap som kan påklages til forvaltningsdomstolen. Forvaltningsdomstolens beslutninger kan påklages til «högste forvaltningsdomstolen». Rammene for karenstid som ilegges ved straffbare handlinger er angitt i statsborgerloven § 19. Inrikesministeriet kan gi instruksjoner om karenstiden innenfor disse rammene. Muligheten er ikke benyttet pr. februar 2006.

I *Sverige* hadde Regjeringen inntil nylig mulighet for å påvirke utfallet i statsborgersaker dersom Migrationsverket eller Utlänningsnämnden overlot en søknad etter statsborgerloven til Regjeringen, som traff en prinsipiell beslutning. 31. mars 2006 opphørte denne muligheten, da en ny instans- og prosessordning ble innført. Den nye ordningen innebærer at Utlänningsnemnden er avskaffet, og overprøvingen skjer i stedet hos forvaltningsdomstoler i form av tre migrasjonsdomstoler og en migrasjonsoverdomstol. Ved den nye ordningen skal praksisutviklingen helt og holdent være en oppgave for domstolene.

3.5 Forslag i høringsbrevet

I høringsbrevet ble det foreslått at departementet gis adgang til å gi UDI generelle instruksjoner, tilsvarende ordningen etter utlendingsloven. Det ble

ikke foreslått å gjeninnføre adgangen til å instruere UDI i enkeltsaker. Adgangen til å instruere i enkeltsaker når hensynet til rikets sikkerhet eller utenrikspolitiske hensyn tilsier det, ble ikke foreslått endret.

Departementet foreslo ikke å innføre adgang for departementet til å instruere UNE, verken i enkeltsaker eller ved generelle instruksjoner om lovtolking og skjønnsutøvelse. Når det gjelder begrunnelsen for dette, vises det til Ot.prp. nr. 17 (1998-99) Om lov om endringer i utlendingsloven og i enkelte andre lover (klagenemnd for utlendingssaker m.v.) og Innst. O. nr. 42 (1998-1999), hvor det ble uttalt at det ville være uforenlig med opprettelsen av en frittstående klagenemnd å beholde den samme muligheten til politisk styring med enkeltsakene på utlendingsfeltet som tidligere. Både lovtolking, skjønnsutøvelse og avgjørelse av enkeltsaker burde derfor overlates til UNE.

Det ble ikke foreslått formkrav til instruksene. I praksis blir instruksjoner fra departementet gitt ved brev eller rundskriv. I høringsbrevet ble det bemerket at det fortløpende bør vurderes om gitte instruksjoner bør forskriftsfestes.

3.6 Høringsinstansenes synspunkter

Juss-Buss og *Justisdepartementet* støtter forslaget om instruksjonsrett, slik at saksbehandlingsreglene i ny statsborgerlov blir overensstemmende med de tilsvarende reglene i utlendingsloven. *UDI* viser til sin uttalelse av 19. mars 2004 til departementets forslag om innføring av endrede styringsforhold i utlendingsloven, og at direktoratet den gang ikke støttet innholdet i alle forslagene fullt ut. UDI er likevel enig i at styringsforholdene bør være de samme i statsborgerloven som i utlendingsloven. [Red anm.: Enkelte av UDIs merknader til departementets forslag om instruksjonsmyndighet i utlendingsloven er inntatt i Ot.prp. nr. 31 (2004-2005) Om lov om endringer i utlendingsloven m.m. (styringsforhold på utlendingsfeltet) punkt 3.5.]

3.7 Departementets vurderinger

Departementet opprettholder forslaget i høringsbrevet. Bak forslaget om å frata departementet instruksjonsmyndighet i ny lov om statsborgerskap § 28, som tilsvarende utlendingsloven § 38 før den ble endret ved lov 10. juni 2005 nr. 50, lå en forutsetning om at styringssystemet i utlendingsloven

og statsborgerloven bør være likt. Det er nær sammenheng mellom utlendingsloven og statsborgerloven, blant annet er det et vilkår for statsborgerskap etter ny lov at søkeren under sitt opphold i landet har hatt tillatelser etter utlendingsloven. UDI behandler søknader i første instans etter begge lovene, og UNE er klageinstans.

Lett tilgjengelige regler om statsborgerskap tilsier at reglene fremgår av lov og forskrift. Det kan likevel være behov for utfyllende instruks, f.eks. ved uforutsett uklarhet om hvordan en bestemmelse i lov eller forskrift skal forstås. Ved instruks kan direktoratet få svar på generelle spørsmål raskt, i stedet for å måtte vente på lov eller forskrifts- endring før saker behandles. Instruks om regel- forståelse vil bidra til at like tilfeller behandles likt.

Mange av hensynene som talte for å innføre generell instruksjonsmyndighet i utlendingsloven, gjør seg likevel ikke gjeldende med samme styrke på statsborgerfeltet. Det er for eksempel ikke samme grunn til å sikre politisk styring med praktiseringen av statsborgerloven. Dramatiske hendelser i verden tilsier sjelden raske tiltak når det gjelder statsborgerskap. Det er likevel det almin-

nelige forvaltningsrettslige utgangspunkt at overordnet organ har instruksjonsmyndighet, og departementet opprettholder derfor i sin helhet forslaget i høringsbrevet om generell instruksjons- myndighet overfor UDI. Se også Kommunal- og regionaldepartementets bemerkninger knyttet til generell instruksjonsmyndighet i Ot.prp. nr. 31 (2004-2005) Om lov om endringer i utlendingslo- ven m.m.(styringsforhold på utlendingsfeltet) punkt 3.6.

Anvendelse av departementets instruksjons- myndighet forutsetter at departementet kjenner til direktoratets praksis. Ved innføring av generell instruksjonsmyndighet kan det vurderes å eta- blere et kommunikasjonssystem, slik at departe- mentet systematisk fanger opp spørsmål som opp- står i praksis, og som kanskje burde vært løst ved forskrift eller instruks. Departementet bør også få informasjon om praksisendringer i UDI som følge av at UNE har omgjort UDIs avslag. Rutiner for informasjonsutveksling er etablert vedrørende praksis etter utlendingsloven.

Departementets forslag om instruksjonsmyn- dighet er inntatt i utkastet til endret § 28.

4 Departementets adgang til å bringe UDIs positive vedtak etter statsborgerloven inn for UNE

4.1 Bakgrunn

Som nevnt under punkt 3.1 skal klage på et vedtak gå til det forvaltningsorgan som er nærmest overordnet det forvaltningsorganet som traff vedtaket, med mindre annet er bestemt i lov. Forvaltningsloven § 35 første ledd har bestemmelser om at et forvaltningsorgan kan omgjøre sitt eget vedtak uten at det er påklaget dersom

- a) endringen ikke er til skade for noen som vedtaket retter seg mot eller direkte tilgodeser eller
- b) underretning om vedtaket ikke er kommet fram til vedkommende og vedtaket heller ikke er offentlig kunngjort, eller
- c) vedtaket må anses ugyldig.

Også klageinstansen eller annet overordnet organ kan omgjøre et vedtak uten klage i ovennevnte tilfeller. Etter gjeldende statsborgerlov kan for eksempel Arbeids- og inkluderingsdepartementet omgjøre UDIs vedtak dersom vilkårene i forvaltningsloven er oppfylt. Ny lov om statsborgerskap avviker fra forvaltningslovens generelle regler når det gjelder klage og omgjøring. Paragraf 27 bestemmer at UDIs vedtak i statsborgersak kan påklages til UNE, som altså ikke er administrativt overordnet UDI. Selv om departementet er overordnet UDI, så kan det ikke omgjøre UDIs vedtak etter bestemmelsene i forvaltningsloven § 35. Departementet har heller ikke rett til å påklage et vedtak som det mener er uriktig, fordi det verken er «part» i saken eller har «rettslig klageinteresse», jf. forvaltningsloven § 28.

Negative vedtak om statsborgerskap etter den nye loven (vedtak til ugunst for søkeren) vil som regel bli påklaget av den som fikk avslaget. Eventuell uriktig avgjørelse i underinstansen, UDI, kan da korrigeres av klageinstansen, UNE. Den som får et positivt vedtak (vedtak til gunst for søkeren) vil sjelden påklage avgjørelsen. Ingen andre har rett til å initiere en prøving av vedtaket. Et positivt vedtak kan være feil. Feilen kan skyldes uriktig lovanvendelse, at feil faktum er lagt til grunn, at den som har truffet vedtaket mangler kompetanse, eller uriktig saksbehandling. En feil kan medføre at vedtaket anses ugyldig.

4.2 Ordningen etter utlendingsloven

I Ot.prp. nr. 31 (2004-2005) Om lov om endringer i utlendingsloven m.m. (styringsforhold på utlendingsfeltet) punkt 4.3 er forskjellige modeller for prøving av positive vedtak skissert og vurdert. Den modellen som ble vedtatt av Stortinget er uttrykt i utlendingsloven § 38 fjerde og femte ledd. Ordningen er slik:

Departementet har adgang til å beslutte at et positivt vedtak etter utlendingsloven, truffet av UDI, skal prøves av UNE. Departementets beslutning om prøving må treffes innen fire måneder etter at UDI traff vedtaket. Departementets beslutning om prøving skal gis en kort begrunnelse, og dermed indikere hva departementet mener kan være tvilsomt. Forvaltningslovens regler om saksforberedelse, vedtak og klage gjelder ikke for departementets beslutning om prøving. Departementets beslutning om prøving kan ikke påklages. Dersom UNE finner at UDIs vedtak er ugyldig, skal vedtaket oppheves, og saken returneres til UDI for hel eller delvis ny behandling. Dersom UNE finner at UDIs vedtak er gyldig, blir vedtaket stående, men UNE kan gi en uttalelse om sakens prinsipielle sider. Prøvingen i UNE skjer i stornemnd, dvs. en nemnd bestående av tre nemndledere og fire medlemmer, jf. utlendingsloven § 38 b annet ledd. At prøvingen skjer i stornemnd følger ikke av utlendingsloven, men av regler gitt av Kongen i medhold av utlendingsloven § 38 b annet ledd (se utlendingsforskriften § 141a første ledd).

Den utlending som får sitt vedtak besluttet prøvet etter utlendingsloven § 38 fjerde ledd, får rett til fritt rettsråd, se punkt 6 nedenfor.

4.3 Begrunnelsen for ordningen etter utlendingsloven

Departementets begrunnelse for å innføre adgang for departementet til å bringe UDIs positive vedtak etter utlendingsloven inn for UNE fremgår av Ot.prp. nr. 31 (2004-2005) punkt 4. Det vil kunne forekomme tilfeller der en adgang til å gi generelle

instrukser ikke vil være tilstrekkelig for departementets ønske om styring og kontroll av UDIs praksis. Adgangen til å bringe UDIs positive vedtak inn for UNE medfører kvalitetssikring fordi ordningen sikrer toinstansbehandling i omstridte saker som ikke er påklaget av utlendingen. Ordningen vil dessuten fremme likebehandling i forvaltningen, og gi departementet bedre muligheter til effektiv styring gjennom regelverket. Hensynet til søkerens krav på forutsigbarhet med hensyn til egen situasjon ivaretas ved at vedtaket blir stående, med mindre det er ugyldig. Prinsipputtalelsen vil kun få betydning for senere saker.

Uten en adgang til prøving, samtidig som departementet ikke kan instruere i enkeltsaker, med mindre hensyn til rikets sikkerhet eller utenrikspolitiske hensyn foreligger, har man i praksis ikke adgang til å gripe inn overfor et positivt vedtak som er fattet i UDI, selv om det skulle vise seg å lide av feil eller mangler. Selv om dette ikke er direkte uttrykt i loven, tilsier etableringen av UNE som uavhengig klageorgan at departementets omgjøringsadgang etter forvaltningsloven § 35 ikke skal benyttes. Fordi departementet ikke lenger foretar ordinær saksbehandling, vil det normalt heller ikke være hensiktsmessig at departementet bestemmer hva nytt vedtak skal gå ut på.

Et av hovedformålene med ordningen med prøving av positive vedtak er å bidra til en mer ensartet praksis i UDI og UNE. Effekten blir dermed en annen enn ved generell instruksjonsmyndighet overfor UDI, se punkt 3. Anvendelse av instruksjonsmyndigheten kan ikke hindre at instruksjoner kan bli oppfattet annerledes enn departementet ønsker. Instruksjonsmyndigheten ivaretar ikke departementets ønske om kontroll med positive vedtak som allerede er fattet.

4.4 Forslag i høringsbrevet

Ved ny lov om statsborgerskap mister departementet instruksjonsmyndigheten i enkeltsaker og den omgjøringsadgangen som følger av overordningsforholdet i henhold til forvaltningsloven. Departementet foreslo derfor å innføre en ordning der også UDIs positive vedtak etter statsborgerloven kan vurderes på ny av UNE, tilsvarende ordningen skissert under punkt 4.2, som er innført etter utlendingsloven.

Departementet la til grunn at det vil være mindre behov for en adgang til prøving av positive vedtak etter statsborgerloven enn etter utlendingsloven, fordi bestemmelsene i statsborgerloven gir mindre anvisning på bruk av skjønn. Departemen-

tet mente at det likevel er ønskelig at lovene er mest mulig parallelle, når det gjelder styringsforhold overfor UDI og UNE. Dersom det oppdages et ugyldig positivt vedtak, det vil i de fleste tilfeller si at noen uriktig er innvilget norsk statsborgerskap, vil det være uheldig om vedtaket blir stående, fordi det ikke er adgang til å fastslå ugyldigheten. Dersom det avdekkes ulik praksis knyttet til skjønnsutøvelse eller at begreper i loven har uavklart innhold, vil det være viktig å få praksis staket ut gjennom prøving og eventuell prinsipputtalelse av UNE. Det ble foreslått at det, som etter utlendingsloven, ikke skal stilles krav om at UNE skal gi en prinsipputtalelse, bare at slik uttalelse kan gis. Enkelte tilfeller kan være så spesielle at det er vanskelig å gi en generell uttalelse. I enkelte tilfeller vil det heller ikke være nødvendig med prinsipputtalelse, for eksempel når UNE slutter seg til direktoratets vedtak og begrunnelse. Prøvingen kan også avklare om det er nødvendig med lov- eller forskriftsendring, eventuelt generelle retningslinjer.

Departementet foreslo at alle sider av UDIs vedtak bør kunne prøves av UNE, dvs. lovanvendelse og bevisvurdering, skjønnsutøvelse og saksbehandling.

Dersom UNE opphever UDIs vedtak på grunn av ugyldighet, mente departementet at det bør være UDI som treffer nytt vedtak. Dermed blir søkeren sikret klagerett, dersom nytt vedtak blir negativt. Det ble i høringsbrevet foreslått at departementets beslutning om prøving ikke skal kunne påklages, i likhet med ordningen etter utlendingsloven.

Reglene i forvaltningsloven om saksforberedelse i klagesak og klageinstansens kompetanse er ikke direkte anvendelige ved prøving av positive vedtak. Departementet foreslo derfor at det inntas en hjemmel i ny statsborgerlov til å gi nærmere regler om saksforberedelse og om UNEs kompetanse i slike saker, tilsvarende forskriftshjemmelen i utlendingsloven § 38 sjette ledd.

4.5 Høringsinstansenes synspunkter

Juss-Buss har prinsipielt ingenting i mot forslaget, men viser til at den nye norske borgeren kan bli statsløs som følge av en prøvingsadgang, dersom vedkommende er løst fra sitt opprinnelige statsborgerskap før departementet anvender prøvingsadgangen, og den resulterer i at UDIs vedtak blir ansett ugyldig. *Juss-Buss* bemerker videre at en slik omgjøringsadgang kan gå utover forutberegneligheten ved erverv av statsborgerskap, og mener at innrettelseshensynet bør veie tyngre enn

behovet for ensartet praksis. *Antirasistisk senter* har tilsvarende synspunkter og går i mot forslaget. Senteret bemerker at norske myndigheter ikke må innvilge statsborgerskap hvis de en stund senere skal trekke det tilbake. Antirasistisk senter uttaler:

«Departementet hevder at det ikke skal behandle enkeltsaker, men det er nettopp det forslaget vil føre til i praksis. Det er også bemerkelsesverdig at Utlendingsnemndas opphevelsesvedtak som departementet skal kunne be om, ikke kan påklages til noe sted. Utlendingsnemnda skal i neste omgang være klageorgan etter å ha opphevet et vedtak som er fattet av Utlendingsdirektoratet som senere omgjør sitt eget vedtak som kan klages til Utlendingsnemnda. Dette vil i de fleste tilfellene innebære at en norsk borger som mister statsborgerskapet i realiteten ikke har en reell klagerett.»

Mira-senteret går i mot forslaget og bemerker at dersom det kommer frem at opplysninger har vært gitt på uriktig grunnlag, bør selvfølgelig et positivt vedtak endres, men at det allerede er gitt adgang til dette i regelverket ved tilbakekall av en tillatelse.

UDI viser til sin uttalelse av 19. mars 2004 til departementets forslag om innføring av endrede styringsforhold i utlendingsloven, og at direktoratet den gang ikke støttet innholdet i alle forslagene fullt ut. *UDI* er likevel enig i at styringsforholdene bør være de samme i statsborgerloven som i utlendingsloven. Også *Justisdepartementet* støtter forslaget om prøving av *UDIs* vedtak, slik at saksbehandlingsreglene i ny statsborgerlov blir overensstemmende med de tilsvarende reglene i utlendingsloven.

4.6 Departementets vurderinger

Departementet opprettholder forslaget om adgang for departementet til å beslutte at *UDIs* positive statsborgervedtak skal kunne prøves. Departementet antar at det vil være mindre behov for adgang til prøving av positive vedtak etter statsborgerloven enn etter utlendingsloven, fordi bestemmelsene i statsborgerloven gir mindre anvisning på bruk av skjønn. Det er likevel ønskelig at lovene er mest mulig parallelle når det gjelder styringsforhold, fordi lovene håndheves av de samme organer, dvs. *UDI* og *UNE*. Dersom det oppdages at et vedtak lider av feil som kan føre til ugyldighet, oftest at noen uriktig er innvilget norsk statsborgerskap, vil det også være uheldig om vedtaket blir stående, fordi det ikke er adgang til å fastslå ugyldigheten. Anvendelse av den lovfestede tilbake-

kallsadgangen som *Mira-senteret* viser til, forutsetter at *UDI* blir oppmerksom på det uriktige vedtaket, slik at *UDI* selv kan kalle det tilbake. Dersom *UDI* ikke deler departementets oppfatning av at vedtaket er feil, kan departementet ikke instruere *UDI* om å gjøre om vedtaket, ettersom departementet ikke skal kunne instruere *UDI* i enkeltsaker, se nærmere punkt 3. Ettersom *UNE* ikke er direkte overordnet *UDI*, kan ikke *UNE* omgjøre *UDIs* vedtak av eget tiltak. *UNEs* befatning med saken er avhengig av at den er brakt inn for *UNE*.

Ved departementets beslutning om at vedtaket skal prøves, får man en bredere gjennomgang av vedtaket. Omgjøringsadgangen som foreslås er likevel snevrere enn omgjøringsadgangen etter forvaltningsloven, ettersom det bare er dersom vedtaket er ugyldig at det skal settes til side. Forvaltningsloven § 35 gir hjemmel for omgjøring også av gyldige vedtak, se forvaltningsloven § 35 første ledd bokstav a og b, gjengitt foran under punkt 4.1. Dersom det avdekkes ulik praksis knyttet til skjønnsutøvelse eller at begreper i loven har uavklart innhold, kan det være nyttig å få praksis staket ut gjennom prøving og eventuell prinsipputtalelse fra *UNE*. Prøvingen kan også avklare om det er nødvendig med lov- eller forskriftsendring, eventuelt generelle retningslinjer.

Departementets beslutning om at *UDIs* vedtak skal prøves er ikke et enkeltvedtak, og kan ikke påklages.

Når det gjelder anførselene fra *Juss-Buss* og *Antirasistisk senter* om at den som får et positivt vedtak om statsborgerskap underkjent blir statsløs, dersom vedkommende er løst fra annet statsborgerskap, bemerker departementet at dette er en nødvendig følge av lovens prinsipp om ett statsborgerskap. Løsning fra annet statsborgerskap på grunn av erverv av norsk statsborgerskap kan være betinget av at vedkommende borger faktisk blir norsk. Dersom det norske vedtaket er ugyldig, kan det opprinnelige statsborgerskapet være i behold. Etter departementets syn spiller likevel ikke slike betraktninger særlig betydning ved spørsmålet om departementet bør ha adgang til å beslutte prøving av *UDIs* positive vedtak. Det vil bare være vedtak som er ugyldige som oppheves. *UDI* kan selv tilbakekalle ugyldig vedtak med hjemmel i statsborgerloven § 26 annet ledd. Denne omgjøringsadgangen er ikke begrenset av mulig statsløshet, og heller ikke av noen tidsfrist. Etter departementets syn er det alltid uheldig om ugyldige vedtak blir stående. For den som har fått et positivt vedtak, vil det ikke gjøre noen forskjell om det norske statsborgerskapet faller bort fordi *UDI* selv har omgjort sitt eget vedtak på grunn av ugyld-

dighet, eller om ugyldighet statueres fordi departementet har besluttet at UNE skal prøve vedtaket. Hensynet til den private parten er til en viss grad ivare tatt ved at det er satt en tidsfrist på 4 måneder fra UDIs vedtak for departementets beslutning. En slik begrensning gjelder ikke etter forvaltningsloven § 35 for så vidt gjelder ugyldige vedtak.

Adgangen til å tilbakekalle et vedtak etter § 26 annet ledd er begrenset. Dersom ugyldighetsgrunnen skyldes at vedtaket er bygget på uriktige eller ufullstendige opplysninger, kan tilbakekall bare foretas dersom søkeren mot bedre vitende har gitt de uriktige opplysningene eller fortiet forhold av vesentlig betydning for vedtaket. Denne begrensningen bør også gjelde UNEs adgang til å oppheve UDIs vedtak. I motsatt fall vil adgangen for UNE til å kjenne et vedtak ugyldig være videre enn UDIs egen mulighet for å korrigere et uriktig vedtak.

Ved opphevelsen av et vedtak om norsk statsborgerskap blir vedkommende igjen utlending. Hvilken utlendingsrettslige status vedkommende har kommer an på hvilken tillatelse vedkommende hadde da det ugyldige statsborgervedtaket ble truffet, og om denne tillatelsen er utløpt. I mange tilfeller vil vedkommende ha en bosettingstillatelse. Den som får statsborgervedtaket kjent ugyldig må gjøres oppmerksom på at det kan være nød-

vendig med søknad etter utlendingsloven, selv om statsborgersøknaden på ny er til behandling.

Antirasistisk senter er kritisk til at UNEs opphevelsesvedtak ikke kan påklages. Departementet bemerker at det ivaretar den private partens rettsikkerhet best at saken oversendes UDI for ny behandling. Alternativet måtte være at UNE traff nytt vedtak, og ettersom UNE som hovedregel er eneste klageinstans, vil den saken gjelder ikke ha mulighet til å få overprøvet et slikt vedtak. Etter at UNE har opphevet UDIs vedtak og returnert saken til UDI, treffer UDI helt nytt vedtak. Dersom dette vedtaket skulle være negativt, kan det påklages til UNE. Den som får vedtaket opphevet stilles således bedre enn om UNE selv skulle ha truffet nytt vedtak. Det alminnelige forvaltningsrettslige utgangspunktet er ellers at overordnet organ selv kan omgjøre til ugunst, uten påfølgende klageadgang. Det ligger ingen føringer for UDIs nye vedtak i UNEs opphevelse av UDIs første vedtak.

Ingen høringsinstanser har kommentert forslaget om forskriftshjemmel for å fastsette regler om saksforberedelse når en sak besluttet prøvet, og om UNEs kompetanse i slik sak. Forslaget opprettholdes.

Departementets forslag er inntatt i utkastet til § 27 fjerde, femte og åttende ledd.

5 Departementets adgang til å bringe UNEs positive vedtak etter statsborgerloven inn for domstolene

5.1 Bakgrunn

Ny lov om statsborgerskap har ingen bestemmelser om domstolsprøving av UNEs positive vedtak. Dersom en søknad avslås i UNE, kan søkeren bringe saken inn for domstolene. Ved UNEs positive vedtak er det ingen andre enn søkeren som har søksmålskompetanse.

Alternative tiltak for å få økt kontroll med UNEs vedtak etter utlendingsloven ble diskutert i Kommunal- og regionaldepartementets høringsbrev av 23. januar 2004. Alternativene er også gjen tatt og drøftet i Ot.prp. nr. 31 (2004-2005) Om lov om endringer i utlendingsloven m.m. (styringsforhold på utlendingsfeltet) punkt 5.3. De mulige tiltakene var:

- adgang for departementet til å gi generelle instruksjoner til UNE om lovtolkning og skjønnsutøvelse
- adgang for departementet til å instruere UNE i enkeltsaker
- adgang for departementet eller regjeringen til å avgjøre prinsipputtalelse i enkeltsaker
- adgang for departementet til å omgjøre UNEs vedtak
- adgang for departementet til å bringe UNEs vedtak inn for domstolene.

Når det gjelder redegjørelse for de enkelte tiltakene og høringsinstansenes synspunkter, vises det til ovennevnte proposisjon. Kommunal- og regionaldepartementet konkluderte med å foreslå en adgang for departementet til å bringe UNEs positive vedtak inn for domstolene, og de øvrige kontrollforslagene ble skrinlagt. Forslaget ble vedtatt ved lov 10. juni 2005 nr. 50.

5.2 Ordningen etter utlendingsloven

Utlendingsloven § 38 a sjette ledd lyder:

«Når Utlendingsnemnda har truffet vedtak etter loven her til gunst for utlendingen, kan

departementet ved søksmål få prøvet gyldigheten av vedtaket. Søksmål må være reist innen fire måneder etter at vedtaket ble truffet. Søksmål reises mot utlendingen. Megling i forliksrådet foretas ikke.»

Det fastslås her at det kun er UNEs positive vedtak som departementet kan få prøvet ved domstolene. Det er kun et vedtaks gyldighet som kan prøves. Er UNEs vedtak unntaksvis ugyldig, må domstolene oppheve vedtaket, og UNE må treffe nytt vedtak. Av hensyn til utlendingen er det satt en frist fra UNEs vedtak ble truffet til søksmål reises på fire måneder. Det er utlendingen, og ikke UNE, som blir saksøkt. Skulle UNE blitt saksøkt, ville det blitt sak mot staten v/UNE reist av staten v/departementet, noe som ikke vil være hensiktsmessig.

Det følger av tvistemålsloven § 272 at den som vil reise søksmål, først må innkalle sin motpart til mekling i forliksrådet, hvis ikke annet er bestemt ved lov. Tvistemålsloven § 274 første ledd nr. 10 slår fast at mekling ikke er nødvendig blant annet i saker mot staten. I saker om oppholdstillatelse etter utlendingsloven vil det sjelden være rom for mellomløsninger som kan danne grunnlag for forlik. Derfor er det gjort unntak fra tvistemålslovens bestemmelser om mekling i forliksrådet.

Det er kun positive vedtak departementet kan bringe inn for domstolene. Negative vedtak fra UNE kan utlendingen selv bringe inn. Det fremgår av Ot.prp. nr. 31 (2004-2005) at det skal etableres rutiner slik at UDI gjennomgår UNEs positive vedtak med sikte på å foreslå hvilke som departementet bør vurdere prøvet av domstolene. Gjennomgangen skal begrenses til UNEs positive vedtak, der det er dissens. Systemet skal ikke være til hinder for at departementet bringer andre positive vedtak inn for domstolene.

Samtidig med innføring av ordningen med prøving av positive vedtak, ble det innført adgang til fri sakførsel for den som får sitt positive vedtak besluttet prøvet. Se punkt 6 nedenfor.

5.3 Begrunnelsen for ordningen etter utlendingsloven

Departementets begrunnelse for å innføre adgang for departementet til å bringe UNEs positive vedtak etter utlendingsloven inn for domstolene fremgår av Ot.prp. nr. 31 (2004-2005) punkt 5. Behovet for juridisk kontroll og ønske om praksis i overensstemmelse med politiske mål og prioriteringer avveies mot hensynet til UNEs uavhengighet, allmenhetens tillit til organet og hensynet til utlendingen som har fått et positivt vedtak i UNE. Det bemerkes at en nøytral prøving av om UNEs vedtak er gyldige eller ugyldige neppe vil rokke ved UNEs uavhengighet og integritet. Dessuten vil det antagelig være snakk om svært få saker pr. år, anslagsvis en. Ordningen vil kunne skjerpe oppmerksomheten i UNE rundt spørsmålet om gyldigheten av positive vedtak, og således i seg selv ha en funksjon.

Et vilkår for å bringe UNEs vedtak inn for domstolene må være at det er grunnlag for å hevde at UNEs vedtak er ugyldig. Dessuten må det være en spesiell sak som det knytter seg prinsipiell interesse til. Det vil for eksempel være uheldig dersom ugyldige innvilgelser av oppholdstillatelser etter utlendingsloven blir stående og skaper presedens for nye saker.

For departementet er det viktig å kunne ha kontrollmulighet med ugyldige, positive vedtak. Ved domstolsprøving kan departementet dessuten få rettens vurdering av omstridte rettslige spørsmål, for eksempel rekkevidden av en konvensjonsforpliktelse. Hensynet til den utlending som risikerer å få et vedtak underkjent, må ses i lys av at UNE alltid selv har kompetanse til å omgjøre eget vedtak, dersom nemnda kommer til at vedtaket er ugyldig. Dersom departementet også skulle kunne beslutte at negative vedtak skal prøves, ville det kunne gi et stort press på departementet.

5.4 Domstolsprøving på andre felt

En adgang til domstolsprøving av et uavhengig organs positive vedtak finnes blant annet innen trygdeforvaltningen, der Trygderettens avgjørelser kan bringes inn for lagmannsretten både av den private parten og staten, jf. trygderettsloven av 16. desember 1966 nr. 9 § 23. Erfaringene tilsier at det er forholdsvis sjelden at staten tar initiativ til domstolsprøving av positive vedtak.

5.5 Forslag i høringsbrevet

Departementet foreslo at det innføres en adgang for departementet til å bringe UNEs positive vedtak etter statsborgerloven inn for domstolene. Departementet foreslo at ordningen blir identisk med ordningen som er nedfelt i utlendingsloven § 38 a sjette ledd. Det innebærer blant annet at det bare er gyldigheten av vedtaket domstolene kan prøve. Etter departementets syn er det hensiktsmessig å ha tilsvarende kontrollordninger med vedtak etter statsborgerloven som etter utlendingsloven. Et ugyldig vedtak etter statsborgerloven vil riktignok ikke ha særlige økonomiske konsekvenser, da vedkommende uten vedtaket i de fleste tilfeller ville hatt rett til å oppholde seg i Norge uansett. De øvrige begrunnelsene for adgang til prøving av UNEs vedtak etter utlendingsloven gjelder imidlertid tilsvarende. Departementet viser til disse, under punkt 5.3 ovenfor og i Ot.prp. nr. 31 (2004-2005) punkt 5.

Departementet foreslo at de øvrige bestemmelsene i utlendingsloven § 38 a sjette ledd gjelder tilsvarende i statsborgersaker. Det innebærer at fristen for å fremme søksmål blir fire måneder fra UNE traff sitt vedtak, at søksmål reises mot utlendingen, og at megling i forlikrådet ikke skal foretas. Heller ikke når det gjelder tvist om norsk statsborgerskap er det mulig å komme til en mellomløsning.

Når det gjelder spørsmålet om fri sakførsel, vises det til punkt 6 nedenfor.

5.6 Høringsinstansenes synspunkter

Antirasistisk Senter og *Mira-senteret* går i mot forslaget. Det vises til deres høringsuttalelser, gjengitt under punkt 4.5. *Juss-Buss'* uttalelser samme sted om statsløshet ved prøving av UDIs vedtak omfatter også domstolsprøving av UNEs vedtak.

UDI viser til sin uttalelse av 19. mars 2004 til departementets forslag om innføring av endrede styringsforhold i utlendingsloven, og at direktoratet den gang ikke støttet innholdet i alle forslagene fullt ut. *UDI* er likevel enig i at styringsforholdene bør være de samme i statsborgerloven som i utlendingsloven. Også *Justisdepartementet* støtter forslaget om prøving av UNEs vedtak, slik at saksbehandlingsreglene i ny statsborgerlov blir overensstemmende med de tilsvarende reglene i utlendingsloven.

5.7 Departementets vurderinger

Departementet opprettholder forslaget om at departementet kan bringe UNEs positive vedtak etter statsborgerloven inn for domstolene. Etter departementets syn er det hensiktsmessig å ha tilsvarende kontrollordninger med vedtak etter statsborgerloven som etter utlendingsloven. Det er svært uheldig dersom noen innvilges norsk statsborgerskap uten at vilkårene for dette er oppfylt. Det er også uheldig om andre ugyldige positive vedtak etter loven blir stående, f.eks. etter §§ 6, 24 annet ledd og 25. Den foreslåtte ordningen vil kunne skjerpe oppmerksomheten i UNE rundt spørsmålet om gyldigheten av positive vedtak. Lov-

endringen vil dermed i seg selv kunne ha en funksjon. Dersom UNE uriktig skulle ha innvilget statsborgerskap, kan det være ønskelig å hindre at vedtaket får presedensvirkning. De økonomiske virkningene for samfunnet av et uriktig positivt vedtak vil likevel være marginale, ettersom stadig færre rettsvirkninger knyttes til norsk statsborgerskap. De øvrige begrunnelsene for adgang til prøving av UNEs vedtak etter utlendingsloven gjelder imidlertid tilsvarende for statsborgerloven. Departementet viser til disse, under punkt 5.3 ovenfor og i Ot.prp. nr. 31 (2004-2005) punkt 5. Det vises også til departementets vurderinger under punkt 4.6.

Departementets forslag er inntatt i utkastet til § 27 sjette ledd.

6 Spørsmål om fritt rettsråd eller fri sakførsel for den som får positivt vedtak prøvet

6.1 Bakgrunn

I gjeldende lov av 8. desember 1950 nr. 3 om norsk riksborgarrett er det ingen bestemmelser om rettshjelp. Heller ikke i ny statsborgerlov er det bestemmelser om fritt rettsråd eller fri sakførsel. Eventuell hjemmel for dekning av utgifter til rettshjelp må derfor søkes i lov 13. juni 1980 nr. 35 om fri rettshjelp (rettshjelpsloven).

6.2 Ordningen etter utlendingsloven

Utlendingsloven § 42 omhandler i hvilke tilfeller en utlending som har sak etter utlendingsloven har rett til rettshjelp. Det fremgår av fjerde ledd at den som får UDIs positive vedtak prøvet har rett til fritt rettsråd uten behovsprøving. Tilsvarende har den som får UNEs positive vedtak prøvet av domstolene rett til fri sakførsel.

At den som får positivt vedtak etter utlendingsloven prøvet har rett til rettshjelp, fremgår også av lov 13. juni 1980 nr. 35 om fri rettshjelp, ved at det er henvisning til utlendingsloven § 42 fjerde ledd i både bestemmelsen om fritt rettsråd uten behovsprøving (§ 11 første ledd nr. 1) og bestemmelsen om fri sakførsel uten behovsprøving (§ 16 første ledd nr. 4).

6.3 Forslag i høringsbrevet

Departementet foreslo at den som får prøvet et positivt vedtak etter statsborgerloven skal gis rett til fri rettshjelp, dvs. få dekket utgiftene til rettsråd eller sakførsel, uten behovsprøving. Departementet bemerket at det er rimelig at den som får prøvet et positivt vedtak etter statsborgerloven, etter beslutning av departementet, får fri rettshjelp, tilsvarende ordningen etter utlendingsloven. At saken som vurderes ofte vil være av prinsipiell betydning, tilsier også at fri rettshjelp gis.

Det er flere alternative måter å hjemle en dekning av rettshjelp på. Departementet foreslo imid-

lertid at det inntas spesifikke bestemmelser i rettshjelpsloven om at den som får positivt vedtak prøvet etter statsborgerloven skal ha rett til dekning av utgifter. Fordi statsborgerloven ikke har bestemmelser om rettshjelp tilsvarende utlendingsloven § 42, foreslo departementet at det ikke ble inntatt noen egen bestemmelse om rettshjelp ved prøving av positive vedtak i statsborgerloven. Dersom en bestemmelse om dekning av utgifter til rettsråd og sakførsel i slike tilfeller inntas i statsborgerloven, kan den lett bli tolket antitetisk, dvs. som at det kun i prøvingstilfellene er adgang til å få rettshjelp ved sak etter statsborgerloven, og ikke i andre tilfeller.

Departementet la til grunn at ordningene med prøving av positive vedtak anvendes færre enn én gang pr. år i gjennomsnitt.

6.4 Høringsinstansenes synspunkter

Barneombudet støtter departementet i at det innføres en egen hjemmel for dekning av utgifter til rettsråd og sakførsel i saker der departementet vil prøve positive statsborgervedtak. Det er etter Barneombudets oppfatning viktig å ha en klar lov-hjemmel i disse tilfellene, og det synes hensiktsmessig å hjemle denne i rettshjelpsloven. Også *Juss-Buss* støtter forslaget, og mener at det oppveier ulempene. *Justisdepartementet* støtter forslaget om at den som får positivt vedtak skal få fri rettshjelp, men anser det ikke hensiktsmessig å innta disse sakene som prioriterte i rettshjelpsloven. Justisdepartementet uttaler:

«Saker om statsborgerskap er i utgangspunktet ikke prioritert i rettshjelpssammenheng. Det antas at det i slike saker på rettsrådsstadiet ikke er et utpreget behov for advokatbistand, da det offentlige har veilednings- og informasjonsplikt, og den instansen som skal avgjøre søknaden har plikt til å sørge for sakens opplysning. Videre kan det stilles spørsmål ved om slike saker er av tilsvarende stor personlig betydning for søker som de øvrige prioriterte saksfelt som gir rett til fri rettshjelp. Spesielt i

forhold til de helt særskilte saksfelt hvor det i dag ytes fri rettshjelp uten behovsprøving.»

Justisdepartementet bemerker videre at det at det offentlige har engasjert seg som en motpart til vedkommende på eget initiativ og at det faktisk er snakk om prøving av et positivt vedtak likevel tilsier at det kan være rimelig å gi fri rettshjelp. I tillegg kan det her være snakk om saker av prinsipiell betydning. Justisdepartementet gjør imidlertid oppmerksom på at det også i dag er adgang til å innvilge fri rettshjelp, selv om saksfeltet ikke er positivt nevnt i rettshjelpsloven, dersom det er nødvendig med juridisk bistand og saken «objektivt sett berører søker i særlig sterk grad». Ved en slik vurdering skal det legges vekt på om «saken har likhetstrekk med saksfeltene i første og annet ledd», jf. rettshjelpsloven § 11 tredje ledd og § 16 tredje ledd. Det kan således være aktuelt å innvilge fri rettshjelp til den private parten i disse sakene etter en konkret vurdering i forhold til disse bestemmelsene.

Justisdepartementet viser til at det i høringsbrevet er opplyst at det forventes at adgangen til en prøving vil bli benyttet omtrent én gang per år i gjennomsnitt. Slik Justisdepartementet ser det vil det derfor være lite hensiktsmessig at det inntas et helt nytt saksfelt som har så liten praktisk betydning. *Justisdepartementet* bemerker at departementet mottar en rekke henvendelser hvor det ønskes at nettopp saksfeltene på innsenderens fagområder inntas som prioriterte i rettshjelpsloven, og videre:

«Det er viktig at de enkelte forslag om utvidelser av rettshjelpslovens dekningsområde sees i sammenheng og at det foretas en helhetlig vurdering i forhold til hvilke saker som skal anses å være tilstrekkelig beskyttelsesverdig. Vi har nettopp foretatt en slik helhetsvurdering ved endringene som trådte i kraft 1. januar 2006 (St.prp. nr. 91 (2003-2004)), noe som Stortinget altså har tiltrådt.»

6.5 Departementets vurderinger

Departementet opprettholder forslaget i høringsbrevet om at den som får positivt vedtak prøvet har rett til fri rettshjelp uten behovsprøving. Etter

departementets syn er det rimelig at den som får et positivt vedtak prøvet, etter beslutning av departementet, får dekket utgiftene til rettshjelp. Som etter utlendingsloven vil saken som regel være av prinsipiell betydning. Som følge av statsborgerlovens prinsipp om ett statsborgerskap vil den saken gjelder som oftest ikke ha annet statsborgerskap, og dermed bli statsløs dersom prøvingen resulterer i at vedtaket om statsborgerskap oppheves. Denne muligheten taler også for at vedkommende tilstås rettshjelp uten behovsprøving. Også for personer som ikke har klart å løse seg fra annet statsborgerskap vil en ugyldighet være inngripende, fordi det også for disse vil kunne bli spørsmål om vedkommendes utlendingsrettslige status, dersom statsborgervedtaket oppheves. Sakene bør derfor være prioritert i rettshjelpssammenheng.

Departementet vil bemerke at anslaget prøvingstilfeller i høringsbrevet kan være for lavt. Det ble antydnet prøving én gang pr. år, både av UDIs vedtak og UNEs vedtak. Departementet opprettholder anslaget om at prøving av UNEs vedtak kan forventes maksimum én gang pr. år. Én gang pr. år er anslaget etter utlendingsloven, som gir langt flere enkeltsaker pr. år. Når det gjelder prøving av UDIs vedtak, ble dette i Ot.prp. nr. 31 (2004-2005) punkt 9.2 anslått til 10-15 saker pr. år etter utlendingsloven. Departementet vil anslå antallet saker etter statsborgerloven til 2-3 pr. år, ettersom UDI treffer langt flere positive vedtak enn UNE, og det ikke bare er spørsmålet om ugyldighet som kan vurderes av UNE. Etter departementets syn har ikke antall prøvingstilfeller betydning for hvordan rettshjelpsdekningen bør hjemles.

Etter Justisdepartementets innspill har man kommet til at det likevel bør inntas en hjemmel i statsborgerloven om rett til fritt rettsråd og fri sakførsel uten behovsprøving for den en beslutning av departementet om prøving av positivt vedtak gjelder. I rettshjelpsloven føyes det til en henvisning til statsborgerloven, slik det også er gjort henvisning til utlendingsloven.

Departementets forslag til bestemmelse er inntatt i utkast til nytt § 27 syvende ledd i statsborgerloven. Departementets forslag til endringer i rettshjelpsloven er inntatt i utkastet til endret §§ 11 og 16, begges første ledd.

7 Stornemndbehandling av saker etter statsborgerloven

7.1 Bakgrunn

I ny lov om statsborgerskap er UNE gjort til klageinstans, se § 27 tredje ledd. Paragraf 27 tredje ledd annet punktum bestemmer at klagen skal behandles etter utlendingsloven §§ 38 a og 38 b. Utlendingsloven § 38 b annet ledd inneholder regler om stornemnd. Bestemmelsen ble vedtatt av Stortinget etter at Ot.prp. nr. 41 (2004-2005) Om lov om norsk statsborgerskap (statsborgerloven) ble fremmet. Stortinget ble dermed ikke forelagt spørsmålet om også saker etter statsborgerloven bør behandles i stornemnd. Spørsmålet er aktuelt både når UNE har en klage til behandling, og når UNE prøver UDIs positive vedtak etter beslutning fra departementet, se punkt 4 foran. Dersom det er ønskelig at reglene om stornemnd i utlendingsloven skal gjelde også på statsborgerfeltet, kan henvisningen til utlendingsloven § 38 b bli stående. I motsatt fall bør statsborgerloven § 27 tredje ledd endres.

7.2 Ordningen etter utlendingsloven

Ved behandling i stornemnd av saker etter utlendingsloven deltar tre nemndledere og fire nemndmedlemmer. Til sammenligning deltar én nemndleder og to medlemmer i ordinær nemnd. Dette følger av utlendingsloven § 38 b første og annet ledd. Av de fire medlemmene i stornemnden er det to som representerer humanitære organisasjoner. De to øvrige medlemmene trekkes ut blant dem som er oppnevnt etter forslag fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Utenriksdepartementet og Norges Juristforbund. De fire lekmedlemmene er faste medlemmer i stornemnda, mens nemndlederne, herunder stornemndlederen, rullerer. Stornemnda treffer første gangs nemndvedtak, og skal ikke prøve vedtak som allerede er fattet i UNE, med mindre et vedtak er truffet i nemnd, og nemndlederen mener at vedtaket er ugyldig. Kriterier for hva slags saker etter utlendingsloven som skal behandles i stornemnd fastsettes i regler gitt av Kongen. Kongen kan også gi regler om myndig-

het til å avgjøre hvorvidt en sak som er brakt inn for behandling i stornemnda skal antas til behandling. Departementet og UDI kan kreve, og nemndlederne i UNE kan be om, at en sak behandles i stornemnd. Dette er fastslått i utlendingsforskriften § 141a tredje ledd. Dersom vilkårene for stornemndbehandling er oppfylt, skal saken behandles i stornemnd. Klageren er ikke gitt rett til å kreve stornemndbehandling, men kan argumentere for dette. Krav om stornemndbehandling kan fremsettes helt frem til nemnda har truffet avgjørelse i saken i en av de andre saksbehandlingsformene i UNE, dvs. behandling i ordinær nemnd, av nemndleder alene eller av sekretariatet.

Den som får sin klage etter utlendingsloven behandlet i stornemnd har ikke større rett til fri retts hjelp enn om saken var under ordinær nemndbehandling, med mindre det er et av UDIs positive vedtak som nemnda har til behandling. Begrunnelsen for dette er at stornemndbehandling må anses som en særskilt betryggende behandlingsform, slik at behovet ikke er til stede. Klageren har like stor anledning til å møte personlig i stornemnd som i ordinært nemndmøte.

7.3 Begrunnelse for ordningen etter utlendingsloven

Se Ot.prp. nr. 31 (2004-2005) Om lov om endringer i utlendingsloven m.m. (styringsforhold på utlendingsfeltet) punkt 7.

Departementets forslag om opprettelse av stornemnd ved behandling av saker etter utlendingsloven hadde sin bakgrunn i at UDI og UNE på enkelte områder hadde noe ulik praksis. Også internt i nemnda har ulik praksis vært et problem. Dermed var det ønskelig at det på ett nivå i utlendingsforvaltningen ble fattet vedtak i enkeltsaker som kan være presedensskapende, dvs. retningsgivende for behandling av tilsvarende saker senere. Hensikten med opprettelse av systemet med stornemnd var dermed å sikre større grad av lik praksis og likebehandling i utlendingsforvaltningen. Stornemnda skulle behandle

- saker av stor prinsipiell betydning
- saker som kan få konsekvenser for mange likeartede saker
- saker der det kan være tendenser til ulik praksis i UDI og UNE
- positive vedtak fra UDI som departementet beslutter at UNE skal vurdere.

Hvilke saker etter utlendingsloven som skal behandles i stornemnd er nå fastslått i utlendingsforskriften § 141a.

7.4 Forslag i høringsbrevet

Departementet foreslo at også saker etter statsborgerloven skal kunne behandles i stornemnd. Hensynene som ligger bak innføringen av stornemndbehandling etter utlendingsloven, se punkt 7.3 ovenfor, taler for å innføre denne betryggende behandlingsformen også i saker etter statsborgerloven.

Hensynet til at saksbehandlingen etter utlendingsloven og statsborgerloven gjøres mest mulig lik, ettersom det er samme organer som behandler sakene, taler også for at det etter statsborgerloven bør være mulig at en sak behandles i stornemnd, og at samme bestemmelser skal gjelde om hvem som kan kreve stornemndbehandling, der vilkårene for øvrig er oppfylt. Det følger av utlendingsloven § 38 b annet ledd at Kongen kan gi regler om hvilke saker som skal behandles i stornemnd. Denne hjemmelen gjelder saker etter utlendingsloven. Departementet foreslo derfor at tilsvarende bestemmelse inntas i statsborgerloven. Kriteriene som er skissert ovenfor under punkt 7.3 gir et godt utgangspunkt for å bestemme hvilke type saker som bør fylle kravene for slik behandling.

Som nevnt under punkt 7.1 bestemmer statsborgerloven § 27 tredje ledd annet punktum at klagen behandles etter utlendingsloven §§ 38 a og 38 b. Bestemmelsene om stornemnd i utlendingsloven § 38 b gjelder dermed ikke når et positivt vedtak av UDI etter beslutning av departementet skal behandles i UNE, fordi dette ikke er klagesak. Departementet foreslo derfor at statsborgerloven § 27 endres, slik at også prøvingstilfellene omfattes av utlendingslovens bestemmelser i § 38 a og § 38 b. Etter departementets syn burde statsborgerforskriften ha tilsvarende generelle bestemmelser om UNEs saksbehandling, som er gitt i utlendingsforskriften. Departementet foreslo en forskriftshjemmel i statsborgerloven til å gi slike bestemmelser, tilsvarende utlendingsloven § 38 b syvende ledd.

7.5 Høringsinstansenes synspunkter

Barneombudet støtter forslaget om at stornemndbehandling også skal kunne anvendes etter statsborgerloven. Barneombudet bemerker at det har fått en rekke tilbakemeldinger fra enkeltpersoner som mener at de ikke har fått god nok behandling i utlendingsforvaltningen, derunder i UNE. Grunnen er blant annet at saker i nemnda ofte blir behandlet av nemndleder alene, og at klager får en følelse av at dette ikke gir en grundig og bred nok behandling av saken. Barneombudet oppfordrer derfor til at saker i større grad enn i dag blir behandlet av nemnd og stornemnd. Det vil etter Barneombudets syn antakelig bedre tilliten til de avgjørelser som fattes. *UDI* viser til sin uttalelse av 19. mars 2004 til departementets forslag om innføring av endrede styringsforhold i utlendingsloven, og at direktoratet den gang ikke støttet innholdet i alle forslagene fullt ut. UDI er likevel enig i at styringsforholdene bør være de samme i statsborgerloven som i utlendingsloven.

Ingen øvrige høringsinstanser har knyttet uttalelse til spørsmålet om stornemndbehandling av saker etter statsborgerloven. Ingen har heller knyttet kommentarer til forslaget om forskriftshjemmel for å innta bestemmelser om UNEs saksbehandling i statsborgerforskriften.

7.6 Departementets vurderinger

Departementet opprettholder i sin helhet forslaget om at også saker etter statsborgerloven skal kunne behandles i stornemnd. I den utstrekning stornemndbehandling anses mer betryggende enn ordinær nemndbehandling, bør også denne behandlingsformen kunne anvendes i saker etter statsborgerloven. Dette bør gjelde uansett om det gjelder ordinær klagesaksbehandling eller prøving av UDIs positive vedtak. Det har også en egenverdi at saksbehandlingsreglene i statsborgerloven i størst mulig utstrekning tilsvare reglene i utlendingsloven. Det følger av departementets adgang til å instruere UNE om saksbehandling, se nærmere forslaget under punkt 3 om departementets instruksjonsmyndighet, at departementet kan instruere om saksbehandlingen uten å bruke forskriftsformen. Det vil likevel gi best oversikt over regelverket om slike bestemmelser faktisk fremgår av forskrift til loven. Slike saksbehandlingsregler er også gitt i utlendingsforskriften. Departementet opprettholder derfor forslaget om at det skal fremgå av statsborgerloven at departementet kan gi regler

om hvilke saker som skal behandles i stornemnd, regler om myndighet til å avgjøre hvorvidt en sak som er brakt inn for stornemnda skal tas til

behandling, og generelle regler om nemndas saksbehandling.

Departementets forslag er inntatt i utkastet til § 27 tredje og åttende ledd.

8 Kongen i statsråd som klageorgan i saker som berører rikets sikkerhet og utenrikspolitiske hensyn

8.1 Bakgrunn

Paragraf 27 i ny statsborgerlov regulerer saksgangen. Det følger av bestemmelsen at UDIs vedtak om statsborgerskap kan påklages til UNE. Det følger av § 28 at departementet i saker som vedrører hensynet til rikets sikkerhet eller utenrikspolitiske hensyn kan instruere om lovtolking, skjønnsutøvelse og hva en avgjørelse skal gå ut på. I saker hvor nevnte hensyn gjør seg gjeldende, har departementet instruksjonsmyndighet overfor både UDI og UNE. Dersom UDI fatter et negativt vedtak i en slik sak, går klagen på vanlig måte til UNE, jf. § 27.

8.2 Ordningen etter utlendingsloven

I utlendingsloven er bestemmelsene om instruksjonsmyndighet og klagebehandling samlet i § 38. Etter denne paragrafen skal klage i saker hvor hensynet til rikets sikkerhet eller utenrikspolitiske hensyn gjør seg gjeldende, behandles av Kongen i statsråd. Det er imidlertid en forutsetning at departementet har benyttet sin instruksjonsadgang. I motsatt fall er UNE klageinstans som i øvrige klagesaker.

8.3 Begrunnelsen for ordningen etter utlendingsloven

Det er viktigheten av å ha en reell klagebehandling og sakenes utpregede utenriks- eller sikkerhetspolitiske karakter, som taler for å la Kongen i statsråd være klageinstans i saker som vedrører rikets sikkerhet eller utenrikspolitiske hensyn. Dersom departementet kan instruere både førsteinstansen og klageinstansen kan det reises tvil om klagebehandlingen er reell. Ved å la Kongen i statsråd være klageinstans i saker hvor departementet har benyttet sin instruksjonsmyndighet, dvs. saker som vedrører rikets sikkerhet eller utenrikspolitiske hensyn, vil man bedre denne situasjonen.

Hensynet til reell klagebehandling tilsier likevel ikke at Kongen i statsråd er klageinstans, dersom departementet ikke har benyttet sin instruksjonsadgang over førsteinstansen. At instruksjonsmyndigheten ikke er benyttet kan indikere at sakene ikke er viktige nok til å bringes inn for Kongen i statsråd.

Sakenes utpregede utenriks- eller sikkerhetspolitiske karakter tilsier også at Kongen i statsråd er mer egnet til å overprøve dem enn UNE. Det understrekes i Ot.prp. nr. 31 (2004-2005) at Kongen i statsråd som klageorgan er like bundet av norske lover og internasjonale forpliktelser som en hver annen klageinstans. Det legges også til grunn at departementet orienteres av PST (Politiets Sikkerhets Tjeneste), UDI og UNE om saker hvor hensyn som nevnt kan gjøre seg gjeldende.

Se Ot.prp. 31 (2004-2005) Om lov om endringer i utlendingsloven m.m. (styringsforhold på utlendingsfeltet) punkt 6.

8.4 Forslag i høringsbrevet

Departementet foreslo at Kongen i statsråd gjøres til klageinstans også på statsborgerfeltet, dersom hensyn til rikets sikkerhet eller utenrikspolitiske hensyn gjør seg gjeldende. Forslaget innebærer at Kongen i statsråd behandler klager på vedtak truffet av UDI hvor slike hensyn gjør seg gjeldende, istedenfor UNE. Departementet foreslo videre at Kongen i statsråd bare skal være klageinstans i de tilfellene hvor departementet har benyttet sin instruksjonsmyndighet.

Begrunnelsen for forslaget er at ordningen gjør toinstansbehandlingen mer reell, enn om UNE, som kan instrueres av departementet i slike saker, skal behandle klagen. Dette gjelder selv om departementet, som har instruert UDI om hva avgjørelsen skal være, vil fungere som sekretariat for Kongen i statsråd. Ordningen er i overensstemmelse med ordningen etter utlendingsloven, og nærheten mellom lovene tilsier at organiseringen av klagebehandlingen blir lik.

8.5 Høringsinstansenes synspunkter

Juss-Buss er den eneste høringsinstansen som har knyttet kommentarer til forslaget. *Juss-Buss* stiller seg positiv til forslaget som det mener vil styrke rettssikkerheten.

8.6 Departementets vurderinger

Departementet opprettholder forslaget og viser til begrunnelsen under punkt 8.3 ovenfor, som gjelder tilsvarende for saker etter statsborgerloven som berører rikets sikkerhet og utenrikspolitiske hensyn.

Departementets forslag er inntatt i utkastet til § 27 tredje ledd annet punktum.

9 Rettslig grunnlag for å behandle personopplysninger

9.1 Bakgrunn

Ved behandling av sak etter lov 10. juni 2005 nr. 51 om statsborgerskap (statsborgerloven) må forvaltningen ha tilstrekkelige opplysninger til å avgjøre saken. I en viss utstrekning er forvaltningens behov for opplysninger ivaretatt av statsborgerloven § 29 om opplysnings-, dokumentasjons- og møteplikt for den som saken gjelder. Et krav om at forvaltningsorganet skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes følger av lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) § 17. I statsborger saker kan det for eksempel være nødvendig å verifisere opplysningene søkeren har fremlagt. Dermed blir det nødvendig å innhente opplysninger fra andre myndigheter, norske eller utenlandske, for å sikre at riktig faktum når det gjelder familiere lasjoner, identitet,andel, oppholdstid i riket m.m. legges til grunn. Innhenting av opplysningene kan imidlertid være avskåret av annen lovgivning som utfyller statsborgerloven, for eksempel forvaltningslovens bestemmelser om taushetsplikt, og lov om behandling av personopplysninger av 14. april 2000 nr. 31 (personopplysningsloven) som skal beskytte den enkelte mot at personvernet blir krenket ved behandling av personopplysninger. Hva som forstås med behandling av personopplysninger defineres i personopplysningsloven § 2 nr. 2:

«enhver bruk av personopplysninger, som f.eks. innsamling, registrering, sammenstilling, lagring og utlevering eller en kombinasjon av slike bruksmåter»

Personopplysningsloven krever et rettslig grunnlag for å behandle personopplysninger. Hjemmel i lov eller samtykke fra den opplysningene gjelder er de mest vanlige grunnlagene. I praksis skal det stilles strenge krav for å kunne bruke samtykke som hjemmel. Samtykket skal være informert, uttrykkelig og frivillig. Kravet til frivillighet er ikke oppfylt hvis det å ikke samtykke kan få negative konsekvenser. Dermed er lovhjemmel det mest praktiske rettslige grunnlaget for behandling av personopplysninger.

Spørsmålet i det følgende er hvilke hjemler i statsborgerloven som er nødvendige for å sikre at hensiktsmessig behandling av personopplysninger etter loven ikke støter mot forbud i andre lover.

I det følgende behandles rettslig grunnlag for behandling av opplysninger om søkerensandel (punkt 9.2), og spørsmål om utlendingsmyndighetene bør gis rett til å innhente opplysninger om søkeren direkte fra andre myndigheter (punkt 9.3).

9.2 Rettslig grunnlag for opplysninger om søkerensandel

9.2.1 Lov 10. juni 2005 nr. 51 om statsborgerskap (statsborgerloven)

Vandelskravet for den som søker norsk statsborgerskap følger av ny statsborgerlov § 7 første ledd bokstav g; søkeren må ikke være ilagt straff eller strafferettslig særreaksjon. I så fall må søkeren ha utholdt karenstid i henhold til § 9 før statsborgerskap kan innvilges. Forskriftsbestemmelser om karenstid ved ilagte reaksjoner for straffbare forhold må basere seg på at det er mulig for utlendingsmyndighetene å få kunnskap om den som søker statsborgerskap er ilagt reaksjon for straffbart forhold.

Paragraf 30 annet ledd fastsetter at behandlingen av en søknad om statsborgerskap kan stilles i bero dersom søkeren er under etterforskning for et straffbart forhold som kan få betydning for søknaden. Et straffbart forhold har betydning dersom den strafferettslige reaksjonen for forholdet gir karenstid som medfører at tidligste tidspunktet for innvilgelse av statsborgerskap utskytes. Bestemmelsen forutsetter at forvaltningen har tilgang til opplysninger om at søkeren er under etterforskning for straffbart forhold.

Den som søker statsborgerskap må dokumentere at de kravene loven oppstiller, derunder kravet om at vedkommende ikke er ilagt reaksjon for straffbart forhold, er oppfylt. Dokumentasjonskravet kan imøtekommes ved politiattest. At utskrift av opplysninger om straffbare forhold er nødven-

dig for å behandle søknad om statsborgerskap fremkommer bare indirekte av loven.

9.2.2 Gjeldende rett

Gjeldende statsborgerlov (lov av 8. desember 1950 nr. 3 om norsk riksborgarrett) inneholder ingen eksplisitt bestemmelse om dokumentasjon av vandel. Vandelskravet i § 6 første ledd nr. 3 er uttrykt som at søkeren «har fare sømelegt fram». Dette vide begrepet er i praksis tolket som at søkeren ikke må være ilagt reaksjon for straffbart forhold. At dokumentasjon er nødvendig kan utledes av § 6 første ledd nr. 3, fordi man ellers ikke vil kunne avgjøre om søkeren fyller kravet til vandel. Gjeldende lov har heller ingen bestemmelse om at søknad om statsborgerskap i visse tilfeller kan stilles i bero. Adgang til å stille søknader i bero følger av at loven ikke er en rettighetslov. Kan man avslå en søknad om statsborgerskap, kan man også gjøre det mindre, nemlig stille søknaden i bero. Det er også nødvendig med dokumentasjon på vandel for å vurdere om en søknad skal stilles i bero. Retningslinjer for berostillelse er gitt i Justisdepartementets rundskriv G-99/28, se nærmere punkt 9.2.4 nedenfor.

9.2.3 Særlig om politiattester

En ordinær politiattest viser hvorvidt en person har vært gjenstand for strafferettslige reaksjoner eller andre tiltak i anledning av straffbare handlinger som vedkommende har begått, jf. § 5 i lov av 11. juni 1971 nr. 52 om strafferegistrering (strafferegistreringsloven). I henhold til strafferegistreringsloven § 6 skal de eldste og de mildeste straffene ikke tas med i en ordinær politiattest.

Følgende sitat er hentet fra Ot.prp. nr. 41 (2004-2005) Om lov om norsk statsborgerskap punkt 11.2.2:

«Innholdet av en politiattest er bestemt av lov 11. juni 1971 nr. 52 om strafferegistrering (strafferegistreringsloven) § 5. Politiattester bygger på opplysninger fra bøteregeter, jf. strafferegistreringsloven § 3 og det sentrale etterforskningsregisteret, jf. § 4. Sistnevnte register skal inneholde personopplysninger som kan være av betydning for politiets arbeid med etterforskning og lovbrudd, derunder opplysninger om dommer, vedtatte forelegg og andre avgjørelser som er oppregnet i strafferegistreringsloven § 1. En politiattest gir ikke et uttømmende bilde av en søkers strafferettslige bakgrunn, fordi en rekke forhold skal utelates i henhold til strafferegistreringsloven § 6, selv om de står i de registre som danner grunnla-

get for attesten. Bot for forseelse skal utelates med mindre den etter politiets skjønn kan være av betydning for formålet med politiattesten, og ikke er eldre enn to år regnet fra dommen eller vedtakelsen av forelegget. Bot for forbrytelse skal utelates dersom dommen er avsagt eller forelegget vedtatt mer enn to år før attesten blir utstedt. Dom på ubetinget fengsel inntil seks måneder skal utelates dersom det er gått fem år etter at vedkommende er løslatt på prøve. Deretter stiger foreldelsestiden til ti år ved mer alvorlige forhold.»

Av samme sted i Ot.prp. nr. 41 (2004-2005) fremgår det at Kongen med hjemmel i strafferegistreringsloven § 10 nr. 5 kan bestemme i forskrift at det i attest eller når politiet ellers meddeler opplysninger, i særlige tilfeller skal tas med flere opplysninger enn bestemt i strafferegistreringsloven § 6. Det innebærer at alle forhold som er registrert om en person kan komme med på en slik utvidet attest. Det er ikke gitt en slik generell forskrift om utvidet innhold av politiattest til bruk i statsborgersakene.

Strafferegistreringsloven skal erstattes av politiregisterloven. I NOU 2003:21 Kriminalitetsbekjempelse og personvern kapittel 15 er det foreslått at hjemler for utvidet politiattest inntas i spesi-
allovgivningen.

9.2.4 Gjeldende praksis

Den som søker om norsk statsborgerskap samtykker ved sin underskrift på søknadsskjemaet i at politiet utsteder politiattest til bruk for utlendingsmyndighetene. Det fremgår av skjemaet at søkeren selv skal gi opplysninger om straff i utlandet.

De fleste politidistrikt utsteder ordinær politiattest, se punkt 9.2.3. Enkelte politidistrikt utsteder imidlertid uttømmende attest, hvor også reaksjoner som ikke skal tas med etter strafferegistreringsloven § 6 fremgår. Ved saksbehandlingen ser UDI bort fra ilagte reaksjoner som ikke ville fremgått av en ordinær politiattest. I henhold til Justisdepartementets rundskriv G-99/28 punkt VII avsnitt 7.4 skal ikke politiet oversende søknad om statsborgerskap til UDI for behandling, hvis søkeren er siktet for straffbart forhold. Først når straffesaken blir henlagt, eller når den er avgjort på annen måte, oversender politiet søknaden om statsborgerskap til UDI med opplysning om utfallet av straffesaken.

Ved behov for oppdaterte vandelsopplysninger sender UDI en telefaks til det politidistriktet søkeren sokner til, og ber opplyst om eventuelle nye straffbare forhold etter at politiattesten ble utstedt.

Er søkeren registrert med nye straffbare forhold, sender politiet disse opplysningene til UDI. Det varierer noe mellom politidistriktene hvordan opplysningene blir oversendt. Noen utsteder ny ordinær politiattest, noen uttømmende attest. Noen tar med uavklarte forhold, mens noen opplyser om slike på telefon. Dersom det ikke er noe å tilføye, informerer politiet saksbehandler om at søkeren ikke er registrert med nye forhold.

Dersom det opplyses om uavklarte forhold, returnerer UDI saken til politiet. Etter det departementet har oppfattet, får ikke den som søker statsborgerskap kopi av vandelsopplysningene som går fra politiet til UDI.

Ved behandling av en klage på UDIs avslag på søknad om statsborgerskap, kontrollerer departementet ved kontakt med et politidistrikt at søkeren ikke er anmerket med nye straffbare forhold før statsborgerskap eventuelt innvilges.

9.2.5 Vandelsopplysninger, utlendingsloven og påtaleinstruksen

Både gjeldende utlendingslov og forslaget til ny utlendingslov i NOU 2004:20 legger til grunn at politiet gir utlendingsmyndighetene nødvendige opplysninger om en utlendings vandel, og at verken UDI eller UNE har eller skal ha noe selvstendig ansvar for å innhente vandelsopplysninger.

Med hjemmel i lov 22. mai 1981 nr. 25 om rettergangsmåten i straffesaker (straffeprosessloven) er det gitt forskrift om påtalemyndigheten; påtaleinstruksen. Påtaleinstruksen § 5-13 har bestemmelser om at politiet skal gi melding til UDI om etterforskning mot utenlandsk statsborger eller grunn for utvisning. Etter denne bestemmelsen skal politiet straks underrette UDI når utenlandsk statsborger er siktet for straffbart forhold. Det er imidlertid en forutsetning for politiets plikt at vedkommende ikke har bosettingstillatelse, og ikke er nordisk borger. Dersom vedkommende blir tiltalt for et straffbart forhold som antas å kunne føre til utvisning, skal underretning til UDI gis også i disse tilfellene. Hvis politiet ikke gir noen opplysninger, legger UDI til grunn at utlendingen er uten anmerkninger.

Etter påtaleinstruksen § 5-15 kan riksadvokaten bestemme at det også i andre tilfeller enn angitt i kapittel 5 skal gis melding til offentlig myndighet når dette anses nødvendig av hensyn til myndighetens oppgave etter lov, instruks eller oppnevningss grunnlag. Begrensningene i påtaleinstruksen § 5-13 innebærer at en rekke opplysninger som er av relevans for en statsborgersak ikke når frem til utlendingsmyndighetene.

9.2.6 Departementets forslag i høringsbrevet

Vandelskravet i § 7 første ledd bokstav g, og bestemmelsen i § 30 om adgang til å stille søknad om statsborgerskap i bero dersom søkeren er under etterforskning for straffbart forhold, tilsier at utlendingsmyndighetene må ha tilgang til opplysninger om søkeren er ilagt reaksjon for straffbart forhold eller er under etterforskning. Det følger av personopplysningsloven, se punkt 9.1 foran, at behandling av slike personopplysninger krever lovhjemmel. Departementet foreslo at det ble innført en bestemmelse i loven om at politiattest skal legges ved søknad om statsborgerskap. Etter departementets syn sto valget mellom å presisere i loven hva politiattesten skal inneholde, eller bestemme at kravet til innholdet i politiattesten skal gis ved forskrift. Departementet foreslo at det ble presisert i loven hva som skal fremgå av politiattesten. Likevel ble det foreslått at det gis en hjemmel for at Kongen i forskrift kan gi nærmere bestemmelser om krav til politiattesten.

Når det gjelder innholdet i politiattesten, foreslo departementet at det skal fremgå av loven at politiattesten skal inneholde oversikt over forhold som søkeren er ilagt reaksjon for «i overensstemmelse med strafferegistreringsloven § 6». Strafferegistreringsloven § 6, som nevnt under punkt 9.2.3, inneholder oversikt over hvilke ilagte reaksjoner som etter en viss tid ikke skal medtas i en politiattest. Departementets hensikt var å foreslå at ilagte reaksjoner *skal* fremgå av politiattesten. Når det gjelder straffbare forhold som søkeren ikke er ilagt reaksjon for etter straffeloven, foreslo departementet at det ble inntatt i statsborgerloven at det skal fremgå av politiattesten om søkeren er anmeldt, siktet eller tiltalt for straffbart forhold. Det fremgår av Ot.prp. nr. 41 (2004-2005) Om lov om norsk statsborgerskap punkt 11.3.6 at siktelse vil være det vanlige grunnlaget for berostillelse, men at også etterforskning som ikke har resultert i siktelse må kunne gi grunnlag for å stille en søknad i bero. Dermed er det nødvendig med politiattest som viser anmeldelser, siktelser og tiltaler. Departementet bemerket at det ikke må være slik at sjikanøse anmeldelser kan hindre en søker i å få statsborgerskap.

9.2.7 Høringsinstansenes synspunkter

Juss-Buss stiller seg positiv til forslaget og håper det bidrar til å gjøre saksbehandlingen kortere. *Riksadvokaten* er enig i at innhenting av politiattest og vandelsopplysninger bør gis en lovmessig forankring.

Utlendingsdirektoratet bemerker at det vil være mer fleksibelt om statsborgerloven har en generell hjemmel for behandling av personopplysninger, at enkelte forhold som blant annet vandelsopplysninger nevnes uttrykkelig, og at det for øvrig gis mer detaljerte regler i forskrifter til statsborgerloven. Direktoratet mener blant annet at det bør sies uttrykkelig at personopplysninger skal gjøres tilgjengelig for departementet og klageinstansen.

Datatilsynet viser til at det i forslaget til politi-registerlov i NOU 2003:21 innføres et skille mellom uttømmende og begrensede attester. Ved de fleste vandelskontroller trenger man informasjon om forhold som er relevant for det formål som ønskes oppnådd. Datatilsynet forstår at det i forbindelse med behandling av søknader om statsborgerskap kan være behov for informasjon knyttet til mange ulike typer kriminelle handlinger. Datatilsynet mener likevel det bør vurderes hvorvidt overtredelse av enkelte straffebud anses mindre relevante i denne sammenheng, og om det kan innføres en begrensning i forhold til hvor langt tilbake i tid det er nødvendig å gå for å oppfylle det aktuelle formål. Blant annet mener Datatilsynet at dommer og bøter som ikke skal medtas etter strafferegistreringsloven § 6, ikke bør medtas.

Datatilsynet har forståelse for at opplysninger om hvorvidt søkeren på søknadstidspunktet er anmeldt, siktet eller tiltalt er relevant, slik at en søknad eventuelt kan stilles i bero til forholdet er avklart. Datatilsynet anbefaler at bestemmelsen presiseres, slik at det går klart frem at opplysninger om anmeldelse, siktelse og tiltale kun referer seg til forhold som er uavklart, og uttaler:

«Ett av grunnkravene i personvernretten er at kun oppdatert og relevant informasjon skal benyttes. Dette prinsippet er spesielt viktig når opplysningene skal benyttes til å fatte et vedtak som er av stor betydning for borgeren. Slik Datatilsynet ser det, argumenteres det ikke i høringsnotatet for hvorfor det også er av betydning å ta med denne type opplysninger i tilfeller der forholdet allerede er avklart og ikke har medført noen slik reaksjon.»

Når det gjelder anmerkninger av verserende saker i politiattesten, foreslår *Riksadvokaten* at politiattesten også inneholder en kort redegjørelse for det verserende forholdet, hvilket straffebud det gjelder og hvor langt etterforskningen og den påtalemessige behandlingen er kommet. Disse opplysningene kan gi grunnlag for at søknad straks tas under behandling eller besluttes stilt i bero. Riksadvokaten foreslår at det overveies om forskriften bør suppleres på dette punkt.

Utlendingsdirektoratet bemerker at det er politiet som stiller søknaden i bero, som regel på grunnlag av en siktelse eller tiltale. Direktoratet er derfor enig i at politiattesten også bør inneholde opplysninger om siktelse og tiltaler.

Antirasistisk Senter og Mirasenteret er uenig i forslaget om at politiattesten skal inneholde opplysninger om at søkeren er anmeldt for straffbare forhold. Antirasistisk senter fremhever at enhver er uskyldig inntil det motsatte er bevist. Senteret frykter at bestemmelsen kan misbrukes. *Justisdepartementet* bemerker at det ikke er praksis for at politiattester viser anmeldelser og er på prinsipielt grunnlag uenig i at anmeldelser medtas. Justisdepartementet bemerker videre at en politiattest normalt kun skal vise ilagte straffereaksjoner. I enkelte tilfeller har man åpnet for at en politiattest viser om vedkommende er tiltalt eller siktet. Dette er imidlertid mest vanlig i de tilfellene der politiattesten er begrenset, dvs. at den kun skal vise ilagt straff mv. for nærmere angitte kriminelle handlinger. Justisdepartementet stiller seg også tvilende til om det er nødvendig at politiattesten inneholder opplysninger om siktelse og tiltale og fortsetter:

«I henhold til § 7 første ledd bokstav g) er det et vilkår for erverv av statsborgerskap at søkeren ikke er ilagt straff eller strafferettslig særreaksjon. Formålet med krav om politiattest er der ved at søkeren dokumenterer at dette vilkåret er oppfylt. Siden det ikke er noe vilkår for erverv av statsborgerskap at søkeren ikke er siktet eller tiltalt, er det heller ikke nødvendig at politiattesten viser slike forhold.»

Justisdepartementet bemerker at i henhold til forslag til § 29 annet ledd vil utlendingsmyndighetene ha krav på å få opplysninger om verserende saker, herunder om anmeldelse, siktelse og tiltale, men at slike opplysninger ikke må gis i form av politiattest.

Utlendingsdirektoratet bemerker at departementet synes å legge til grunn at det er søkeren som plikter å legge frem politiattest, i tråd med søkerens alminnelige dokumentasjonsplikt. UDI bemerker at det ikke går klart frem av forslaget hvem som skal legge frem politiattesten. UDI foreslår at søknad om statsborgerskap også skal inkludere søknad om politiattest og fortsetter:

«Videre bør det komme klart fram at det er politiet som skal utferdige attesten på eget initiativ som en del av sine saksforberedende oppgaver for vedtaksmyndighetene. Politiet skal legge attesten sammen med de andre saksdokumentene før saken oversendes til direktoratet for

avgjørelse i første instans. Verken direktoratet eller klageinstansen bør ha noe selvstendig ansvar for å innhente politiattest. Rutiner for oppdatering av attesten kan gis i forskrift.»

Politidirektoratet bemerker at det i dag er ulik praksis i politidistriktene hva gjelder måten opplysninger om søkerensandel gis til utlendingsmyndighetene, og uttaler;

«Vi er kjent med at Oslo politidistrikt har en ordning hvor utlendingsseksjonen skriver ut politiattester for bruk i saker etter utlendingsloven og statsborgerskapsloven, mens andre distrikter legger en utskrift fra straffe- og bøtere-gisteret ved søknaden.»

Politidirektoratet bemerker at utstedelse av politiattester krever betydelige ressurser og en oppdatert politiattest vil kreve ytterligere ressurser. Etter direktoratets syn er det mest praktisk om utlendingsmyndighetene i forbindelse med søknad om statsborgerskap får utskrift fra straffe- og bøtere-gisteret samt opplysninger om eventuelle uav-gjorte straffbare forhold.

9.2.8 Departementets vurderinger

Departementet opprettholder forslaget om at tilgangen til vandelsopplysninger i forbindelse med behandling av sak etter statsborgerloven skal ha en lovmessig forankring. Dette er ønskelig både av hensyn til bestemmelsene om behandling av personopplysninger i personopplysningsloven, jf. punkt 9.1. foran, samt for å sikre likebehandling av søkere. Ett spørsmål er om opplysninger omandel bør fremkomme i politiattest eller ved utskrift av opplysninger fra politiets straffe- og bøtere-gister. Utstedelse av en politiattest krever noe saksbehandling hos politiet, som må ta stilling til hvilke forhold som skal med. Utstedelse av politiattest er dermed mer ressurskrevende enn utskrift fra et register. Fremleggelse av politiattest er likevel den ordinære måten å dokumentereandel på og den som strafferegistreringsloven legger opp til. Departementet foreslår at en søkersandel ved behandling av sak etter statsborgerloven fortsatt skal fremgå av politiattest.

Det må videre tas stilling til om en ordinær politiattest, dvs. politiattest som bare viser ilagte reaksjoner i overensstemmelse med strafferegistreringsloven § 6 første ledd er tilstrekkelig for formålet, eller om flere opplysninger bør kreves. Departementet mente å foreslå i høringsbrevet at også ilagte reaksjoner som ikke skal medtas etter strafferegistreringsloven § 6, skal fremgå av politiattesten. Høringsinstansene har oppfattet høringsbre-

vet forskjellig. Systemet med karenstid baserer seg på at det er mulig å få opplysninger om ilagte reaksjoner. På samme måte som strafferegistreringsloven § 6, baserer systemet med karenstid seg på at man etter hvert setter strek over reaksjoner for straffbare forhold. Disse to systemene er imidlertid ikke helt sammenfallende hva angår betydningen av på hvilket tidspunkt et straffbart forhold er begått. Det skal utarbeides forskriftsbestemmelser om hvilken karenstid som skal ilegges ved forskjellige reaksjoner for straffbare forhold. Det er uheldig dersom man ved utforming av karenstider blir bundet opp av bestemmelsene i strafferegistreringsloven. Etter strafferegistreringsloven § 6 første ledd skal for eksempel dom på ubetinget fengsel over 6 måneder eller forvaring utelates fra en politiattest, dersom den dømte er løslatt, endelig eller på prøve, mer enn 10 år før attesten blir utstedt. Anvendelse av bestemmelsen vil medføre at utlendingsmyndighetene ikke får kunnskap om svært lange straffer, dersom det søkes statsborgerskap 10 år etter løslatelse. Det følger av statsborgerloven § 9 at karenstiden ved ubetinget fengsel løper fra soningens opphør, dvs. prøveløslatelse. Dersom en ubetinget fengselsdom på for eksempel 20 år ikke medtas i en politiattest som utstedes 10 år etter løslatelse, innebærer det at karenstid lenger enn 10 år blir uten realitet. Dette tilsier at bestemmelsene i strafferegistreringsloven § 6 første ledd nr. 9 om utelatelse av opplysninger om ubetinget fengselsstraff ikke bør gjelde. Spørsmålet er så om de øvrige reglene om utelatelse i strafferegistreringsloven skal gjelde, eller om også andre reaksjoner bør fremgå av politiattesten. Vedtatte forelegg utelates etter 2 år, jf. strafferegistreringsloven § 6 første ledd nr. 3. Dersom en søker er registrert med flere forelegg eller bøter, vil departementet i forskrift foreslå lenger karenstid, enn om vedkommende bare var registrert med én reaksjon. Bestemmelsen i strafferegistreringsloven § 6 første ledd nr. 3 vil kunne hindre kunnskap om gjentakelse. På denne bakgrunnen foreslår departementet at også ilagte forelegg og bøter skal fremgå av politiattesten som anvendes i statsborgersaker. Departementet foreslår at også andre reaksjoner for straffbare forhold skal fremgå av politiattesten som skal anvendes i søknad om statsborgerskap. Dermed blir det karenstidens utgangspunkt og lengde som blir avgjørende for når en søker kan få statsborgerskap, og ikke tilgangen til opplysningene om ilagte reaksjoner.

Datatilsynet har foreslått at det vurderes om overtredelse av enkelte straffebud skal anses som mindre relevante ved søknad om statsborgerskap, og dermed ikke medtas i politiattest. Departe-

mentet vil bemerke at i Ot.prp. nr. 41 (2004-2005) punkt 8.9.7 ble det foreslått at det var straffereaksjonens lengde og ikke det enkelte straffbare forholdets art som skulle være relevant for spørsmålet om karenstid. Dette har Stortinget sluttet seg til. Departementet vil ikke foreslå noen endringer her.

Neste spørsmål blir om opplysninger om straffbare forhold som søkeren ikke er ilagt reaksjon for etter straffeloven, bør medtas i politiattesten.

Utgangspunktet i § 7 første ledd er at alle vilkårene for statsborgerskap må være oppfylt på vedtakstidspunktet. Dersom en politiattest viser at søkeren ikke er registrert med reaksjoner for straffbare forhold som hindrer innvilgelse etter loven, skal statsborgerskap kunne innvilges. Dette utgangspunktet modifiseres av bestemmelsen i § 30, om at en søknad om statsborgerskap i visse tilfeller kan stilles i bero. Der en påbegynt straffesak ikke er ferdigbehandlet er det ikke ønskelig at noen innvilges statsborgerskap. Søknaden om statsborgerskap stilles i bero inntil det straffbare forholdet er avklart, dersom det straffbare forholdet kan få betydning for søknaden, jf. § 30 annet ledd. Forholdet har betydning dersom eventuell ilagt reaksjon vil gi karenstid som utskyter det tidligste tidspunktet statsborgerskap kan innvilges.

Departementet foreslår at det er politiet som skal stille søknaden om statsborgerskap i bero. Dette er også ordningen i dag. Politiet må dermed kontrollere om søkeren er under etterforskning før saken oversendes UDI for behandling. Etter dagens ordning er det relativt enkelt for politiet å vurdere spørsmålet om berostillelse, ettersom ilagt reaksjon alltid medfører tilleggstid til lovens botidskrav. Innføring av karenstid i ny lov kan gjøre det uklart for politiet om vilkåret for berostillelse i § 30 annet ledd er oppfylt. Paragraf 9 annet ledd fastsetter utgangspunktet for karenstiden. Ved enkelte straffereaksjoner skal karenstiden regnes fra tidspunktet for den straffbare handlingen. Dersom søkeren er under etterforskning for et forhold som er begått noe tilbake i tid, og forholdet muligens vil bli møtt med reaksjoner som f.eks. samfunnsstraff eller forelegg hvoretter karenstiden regnes fra handlingstidspunktet, kan det tenkes at karenstiden vil være utløpt når lovens krav til oppholdstid er oppfylt. I tvilstilfeller bør politiet derfor oversende saken til UDI, som må ta stilling til spørsmålet om saken kan avgjøres. Politiet må i slike tvilstilfeller utstede politiattest, før oversendelsen av saken til UDI. De forholdene søkeren er under etterforskning for bør derfor fremgå av politiattesten, slik at UDI har grunnlag for å vurdere

spørsmålet. Også i de tilfellene hvor søkeren er under etterforskning, men politiet mener at forholdet ikke vil få betydning etter spørsmålet om statsborgerskap, bør forholdet fremgå av politiattesten, slik at UDI kan prøve politiets vurdering.

Departementet slutter seg til Datatilsynets syn om at det bare er opplysninger om straffbare forhold som ikke har resultert i en reaksjon, og som er uavklarte, som det bør opplyses om. Siktelser som blir frafalt eller forhold som er henlagt er ikke av relevans for statsborgersaken, og bør følgelig ikke medtas i noen politiattest eller på annen måte opplyses om. Etter departementets syn er det likevel unødvendig å presisere dette i loven.

Departementet foreslo i høringsbrevet at det skal fremgå av politiattesten om søkeren er anmeldt, siktet eller tiltalt for straffbare forhold. Dette er en presisering av bestemmelsen i § 30 annet ledd om at behandlingen av søknad om statsborgerskap kan stilles i bero dersom søkeren er under etterforskning. Som det fremgår ovenfor, bør opplysninger som gir grunnlag for å stille en søknad i bero bare fremgå av politiattesten dersom politiet er usikker på om de kan få betydning for søknaden. Mener politiet at opplysningene gir grunnlag for berostillelse, skal saken først oversendes UDI etter at straffesaken er avgjort. Dermed blir det som hovedregel bare opplysninger om ilagte straffbare forhold som fremkommer av politiattesten.

På bakgrunn av innspill fra høringsinstanser foreslår departementet at opplysninger om at søkeren er anmeldt likevel ikke skal medtas i politiattesten. En rekke anmeldelser følges ikke opp, og slike anmeldelser bør ikke medføre at søknader stilles i bero i ubestemt tid. Departementet legger til grunn at dersom en søker er anmeldt for et forhold som kan få betydning for en søknad om statsborgerskap, vil det raskt bli tatt ut siktelse, dersom det antas å være grunnlag for anmeldelsen.

Departementet slutter seg til Riksadvokatens forslag om at den nærmere reguleringen av politiattesten inntas i forskrift til statsborgerloven.

Utlendingsdirektoratet har reist spørsmålet om hvem som har ansvaret for at en politiattest følger saken. Etter departementets syn må det være mest hensiktsmessig at politiet som mottar søknad om statsborgerskap, utsteder politiattest så nær opp til oversendelsen av saken til UDI som mulig. Dermed unngår man at politiet må utstede politiattest flere ganger. Dette innebærer at den som søker om norsk statsborgerskap ikke må innhente politiattest selv før søknaden fremmes. Som i dag bør den som søker om statsborgerskap samtykke i at politiet utsteder politiattest til bruk i saken, ved frem-

settelse av søknaden. Søkeren bør imidlertid få oversikt over hva vedkommende er registrert med. Vedkommende bør derfor få tilsendt kopi av attesten når den utstedes, senest i forbindelse med oversendelsen av saken til UDI.

Ingen høringsinstanser har kommentert departementets forslag om å innta hjemmel for å gi nærmere bestemmelser om politiattest i forskrift i § 7 fjerde ledd, og forslaget opprettholdes. Det kan blant annet være ønskelig å gi bestemmelser om oppbevaring og sletting av politiattester i forskrift. Videre kan det være aktuelt å nedfelle i forskrift at det er politiet som har plikt til å sørge for at en politiattest følger saken.

Når det gjelder spørsmålet om det er nødvendig med ny politiattest når vandelsopplysningene om søkeren må oppdateres etter at statsborgersøknaden er oversendt UDI, vises til punkt 9.3.

Departementets forslag til bestemmelse om politiattest er inntatt i utkastet til nytt tredje ledd i § 7. Forslaget til forskriftshjemmel er inntatt i utkastet til § 7 fjerde ledd.

9.2.9 Særlig om vandelsopplysninger og melding om norsk statsborgerskap

9.2.9.1 Bakgrunn

Spørsmålet ovenfor under punkt 9.2 gjaldt politiattest ved søknad om norsk statsborgerskap. Statsborgerloven kapittel 4 har særregler om erverv av norsk statsborgerskap ved melding etter avtale med andre nordiske land. Se Ot.prp. nr. 41 (2004-2005) punkt 9. Paragraf 20 første punktum, som tilsvarende § 10B i gjeldende statsborgerlov, lyder:

«Danske, finske, islandske og svenske statsborgere har ved melding rett til å bli norsk statsborger såfremt vedkommende har fylt 18 år, har vært bosatt i riket de siste syv år og i denne tiden ikke er dømt til frihetsstraff eller særreaksjon som følge av straffbart forhold.»

Vandelskravet her avviker fra kravet i § 7 første ledd bokstav g ved at det kun er ilagt frihetsstraff eller særreaksjon som følge av straffbart forhold som kan hindre statsborgerskap ved melding. Reaksjonen må dessuten være ilagt i løpet av de siste syv årene. Det opereres her ikke med karenstid, og det spiller ingen rolle at vedkommende har uavklarte straffbare forhold. Så fremt straffen ikke er ilagt de siste syv årene før meldingen ble mottatt av direktoratet, hindrer det ikke erverv av statsborgerskap at vedkommende soner eller nylig har sonet straffen. Det følger av § 29 at også den som vil erverve statsborgerskap ved melding kan

pålegges opplysnings-, dokumentasjons- og møteplikt.

9.2.9.2 Gjeldende praksis mv.

Etter gjeldende lov § 10B innhentes det i praksis politiattest. Praksis varierer; i noen tilfeller innhentes melder selv en politiattest som vedlegges meldingen som sendes direkte til fylkesmannen som i dag er behandlende instans, eller melding med politiattest innleveres til politiet for videresending. I andre tilfeller utsteder politiet politiattest etter at meldingen er innlevert. Fylkesmannen har imidlertid hjemmel for selv å innhente politiattest. Dette følger av Justisdepartementets rundskriv 22. mai 1975 (G-109/75) hvor det i medhold av strafferegistreringsloven § 6 tredje ledd ble bestemt at fylkesmennene ved innhenting av politiattest til bruk ved kontroll av meldinger etter § 10B kunne få opplyst om vedkommende var dømt til frihetsstraff i løpet av de siste syv år.

9.2.9.3 Departementets forslag og vurdering

Ettersom også behandling av melding involverer politiattest, og dermed personsensitive opplysninger, foreslår departementet at anvendelse av politiattest gis en lovmessig forankring også i § 20. Departementets forslag har ikke vært på høring. Departementet antar at høring ikke er nødvendig, fordi tilsvarende, men mer omfattende bestemmelse har vært på høring knyttet til § 7. Departementet foreslår også at det inntas en forskriftshjemmel for å gi nærmere bestemmelser om politiattesten, tilsvarende forslaget til forskriftshjemmel i § 7 fjerde ledd.

Departementets forslag til bestemmelse er inntatt i utkastet til § 20 annet ledd.

9.3 Utlendingsmyndighetenes tilgang til opplysninger

9.3.1 Bakgrunn

Som nevnt under punkt 9.1 er det ved behandling av søknad om statsborgerskap en rekke opplysninger som utlendingsmyndighetene har behov for. Opplysningene søkeren har fremlagt kan trenge verifisering og eventuelt supplement. I dag er det politiet som ved sin forberedende behandling av søknad om statsborgerskap foretar eventuell kontroll av opplysningene som søkeren har gitt. Dersom det har gått noe tid fra opplysningene ble gitt til saken tas til behandling i UDI eller klageinstansen, kan det være behov

for å oppdatere opplysningene. Ved behandling av søknad om statsborgerskap vil det for eksempel ofte være behov for oppdaterte opplysninger om vandel, for å sikre at søkeren ikke er kommet under etterforskning eller er ilagt reaksjon for straffbare forhold etter at politiattest ble utstedt. Spørsmålet i det følgende er om utlendingsmyndighetene selv bør kunne innhente oppdaterte opplysninger, i stedet for å be søkeren gjøre det.

9.3.2 Gjeldende rett, ny lov om statsborgerskap og dagens praksis

Verken gjeldende statsborgerlov av 8. desember 1950 nr. 3 eller ny lov om statsborgerskap (lov 10. juni 2005 nr. 51) inneholder bestemmelser som gir adgang for forvaltningen til å innhente oppdatert politiattest for å kontrollere at søkeren ikke er registrert med nye straffbare forhold etter at søknaden ble fremmet, når søknad om statsborgerskap tas til behandling. Lovene inneholder heller ikke hjemmel for å innhente andre opplysninger av relevans for statsborgersaken.

Ved erverv av statsborgerskap ved melding, er ervervstidspunktet den dagen meldingen kommer inn til fylkesmannen, så fremt meldingen er fullstendig og vilkårene er oppfylt på dette tidspunktet. Ettersom dette er ervervstidspunktet, er det ikke nødvendig med oppdaterte opplysninger, selv om meldingen først senere behandles for å konstatere om vilkårene for erverv ved melding var oppfylt.

UDI og Arbeids- og inkluderingsdepartementet, som i dag er klageinstans i statsborgersaker, anvender DUF, et saksbehandlingsregister ved behandling av utlendingssaker. Av registeret fremgår hele sakshistorikken til søkeren fra første sak etter utlendingsloven. Alle dokumenter i utlendings- og statsborgersak skal være registrert i DUF. UDI har også tilgang til Folkeregisterets register FREG. Av dette fremgår opplysninger om sivilstatus, bosted etc. Også politiet som er saksforberedende instans i statsborgersaker har tilgang til FREG. I tillegg anvender politiet sine egne registre, som verken UDI eller departementet har tilgang til.

Av søknadsskjemaet som anvendes for å søke om statsborgerskap fremgår det at en del av opplysningene fra søknaden vil bli registrert i et EDB-register, og at søkeren har innsynsrett i dette, i henhold til personopplysningsloven.

9.3.3 Ordningen i Danmark og Sverige

I *Sverige* har Migrationsverket direkte tilgang til politiets Kriminalitetsregister og Mistankeregister. Saksbehandlingen vil dermed ikke måtte utsettes i påvente av oppdaterte vandelsopplysninger dersom det er nødvendig. Migrationsverket har ikke direkte tilgang til Sikkerhetspolitiets liste over personer som er mistenkt for forbrytelser mot rikets sikkerhet eller allmenn sikkerhet. Migrationsverket sender derfor en datafil med navn på søkere til Sikkerhetspolitiet og mottar allerede dagen etter svar på forespørselen om det er noe å bemerke.

Migrationsverket har ikke direkte tilgang til Folkeregisteret. Opplysninger fra Folkeregisteret må søkeren selv sende inn. Migrationsverket kan imidlertid gå inn på et SPAR register som inneholder mye informasjon om personer bosatt i Sverige. Migrationsverket har også tilgang til opplysninger om søkerens gjeld til offentlige og private gjennom den svenske Kronofogdemyndigheten som blant annet bistår med gjeldsinndrivelse.

I *Danmark* kontrollerer Ministeriet for Flyttinge, Indvandrere og Integration opplysninger via en rekke registre før en søker opptas på et lovforslag om statsborgerskap. I Det Sentrale Personregisteret undersøkes blant annet adresse, statsborgerrettslig status, innreisetidspunktet mv. I et register som kalles Integrasjonsportalen undersøkes søkerens innreisetidspunkt og oppholdsgrunnlag. Via Det sentrale Kriminalregister kontrolleres om søkeren er registrert med kriminalitet som er til hinder for statsborgerskap. Endelig kontrollerer myndighetene Det sentrale Fordringsregister, for å se om søkeren er registrert med gjeld til det offentlige som er til hinder for statsborgerskap.

9.3.4 Ordningen på utlendingsfeltet

Etter utlendingsloven § 45 kan Kongen gi bestemmelser om at melding om forskjellige forhold skal gis til politiet eller utlendingsmyndighetene. Utlendingsloven § 45 første ledd bokstav h lyder:

«Kongen kan gi bestemmelser om:

...at offentlig myndighet etter anmodning skal gi utlendingsmyndighetene opplysninger til bruk i sak etter loven her om utlendingers navn og adresse uten hinder av taushetsplikt etter lov av 13. desember 1991 nr. 81 om sosiale tjenester m.v. § 8-8 eller lov av 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester § 6-7.»

Utlendingslovutvalget foreslår i NOU 2004:20 å videreføre denne bestemmelsen i § 94 nr. 1 i utkast

til ny utlendingslov. Imidlertid er opplysninger om utlendingers navn og adresse i gjeldende utlendingslov § 45 foreslått byttet ut med utlendingers personlige forhold. Det bemerkes i utredningen punkt 13.1.8.6 at det ikke er meningen at det rutinemessig skal kreves slike opplysninger, men at det må knyttes opp mot konkrete forhold i den enkelte sak.

9.3.5 Departementets forslag i høringsbrevet

Det må være en målsetting at søknader om statsborgerskap kan behandles raskt. Statsborgermyndighetene bør derfor ha enkel tilgang til nødvendige opplysninger hos forvaltningen for øvrig. Departementet foreslo at det inntas en bestemmelse i statsborgerloven som hjemler plikt for offentlige myndigheter til å gi statsborgermyndighetene opplysninger som er nødvendige for å avgjøre sak etter statsborgerloven, uten hinder av bestemmelser om taushetsplikt. Det kan for eksempel være nødvendig med opplysninger fra Folkeregisteret om blant annet adresse, sivilstand, etc. Det er også nødvendig å kjenne til hvem som har foreldreansvaret for barn, og dermed skal representere barnet i saker etter statsborgerloven. Som nevnt ovenfor vil det ofte være nødvendig å oppdatere opplysninger om søkerens vandel, før statsborgerskap innvilges. Også andre opplysninger kan tenkes å være nødvendige ved behandling av søknad om statsborgerskap, for eksempel dokumentasjon på slektskap, dersom innvilgelse av statsborgerskap er avhengig av det. Det kan også være ønskelig å ha hjemmel for å kontrollere via skolemyndighetene om et barn faktisk møter på skolen, dersom det antas at familien som søker statsborgerskap ikke lenger befinner seg i landet. Opplysningsplikten bør bare utløses dersom vedkommende myndighet blir anmodet om å gi slike opplysninger. Det bør være statsborgermyndighetene, dvs. UDI, UNE eller departementet, som kan anmode om at slike opplysninger blir gitt. Etter departementets syn burde søkeren informeres om at opplysninger kan bli innhentet. Dette bør gjøres ved informasjon på søknadsskjemaet som søkeren underskriver, om at nødvendige og oppdaterte opplysninger kan bli innhentet senere i saksgangen. Hvilke instanser som kan kontaktes og hva slags opplysninger som kan gis ble foreslått utfyllt i forskrift.

Alternativet til en bestemmelse som pålegger andre myndigheter plikt til å gi fra seg opplysninger, er at statsborgermyndighetene ber søkeren

innhente opplysningene. En slik løsning vil gjøre saksbehandlingen mindre effektiv. I stedet for at gitte opplysninger kan kontrolleres over telefon, må søkeren skriftlig bes om å innhente opplysninger på nytt, for eksempel innhente oppdatert bostedsattest, politiattest etc. En slik ordning vil sikre at søkeren er klar over hvilke opplysninger om vedkommende som innhentes.

Paragraf 30 første ledd gir adgang til å stille søknad om statsborgerskap i bero dersom saken avhenger av avgjørelsen i en utlendingssak. Ettersom UDI og UNE behandler saker etter både utlendingsloven og statsborgerloven, la departementet til grunn at det her ikke vil være nødvendig med spesielle hjemler vedrørende informasjonsutveksling.

9.3.6 Høringsinstansenes synspunkter

Juss-Buss, Kripes og UDI støtter forslaget om en generell hjemmel for innhenting av nødvendige opplysninger fra andre offentlige myndigheter. *Kripes* bemerker at alternativet om at statsborgermyndighetene ber søker innhente opplysningene kan åpne opp for at statsborgermyndighetene kan bli forelagt dokumenter som er forfalsket eller på annen måte uriktige. Om statsborgermyndighetene selv innhenter opplysningene vil denne muligheten reduseres betraktelig.

Datatilsynet understreker at innvilgelse av statsborgerskap er å anse som en rettighet, forutsatt at vilkårene for innvilgelse er tilstede. På den bakgrunnen er *Datatilsynet* av den oppfatning at opplysningene som er nødvendig for å belyse søknaden primært bør hentes fra søkeren selv, i samsvar med gjeldende rett. *Tilsynet* bemerker at rask behandling av søknad også er i den enkelte søkers interesse. Hvilket betyr at vedkommende har alt å tjene på selv å skaffe hurtig til veie den informasjon som myndighetene anser nødvendig for å kunne behandle søknaden.

Datatilsynet fortsetter:

«I motsetning til dette utgangspunktet, fremstår forslaget til nytt annet ledd i statsborgerlovens § 29 som svært vidt utformet med stor likhet med en generalfullmakt. Ikke bare opphever bestemmelsen taushetsplikten for alle offentlige myndigheter dersom Utlendingsdirektoratet, Utlendingsnemnda eller departementet har et behov for opplysninger for å behandle en søknad om statsborgerskap; Slike offentlige myndigheter pålegges samtidig en utleveringsplikt i denne sammenheng. Uten å spesifisere nærmere hva slags opplysninger det kan være aktuelt å innhente, og uten å angi nærmere hvilke offentlige myndigheter som

kan være aktuelle som kilder, gjør bestemmelsen, på generelt grunnlag, unntak fra annen lovpålagt taushetsplikt. Det antas at utlendingsmyndigheten gjennom lang erfaring med behandling av søknader om statsborgerskap har opparbeidet seg et visst inntrykk av hva slags opplysninger som er aktuelle å innhente fra hvilke offentlige myndigheter. Denne erfaringen bør til en viss grad kunne benyttes til å spesifisere den foreslåtte formuleringen i lovens § 29 annet ledd, for eksempel i forskrifts form.»

Og videre:

«Datatilsynet tør for øvrig minne om at lovbestemt taushetsplikt er innført for å gi enkelte opplysninger et særskilt vern. Dette er opplysninger som i hovedregelen ikke skal benyttes til annet enn det formål de opprinnelig er innhentet for. Skal det avvikes fra dette, bør det skje gjennom spesifiserte unntak som gir en viss forutsigbarhet og er i samsvar med de hensyn legalitetsprinsippet søker å ivareta, eller være basert på søkerens frivillig, uttrykkelige og informerte samtykke.»

Mira-senteret og Antirasistisk Senter går mot forslaget. Sistnevnte instans bemerker at forslaget i praksis betyr en hjemmel for politiet til å igangsette politietterforskning av utlendinger ved hjelp av offentlige kontorer som skoler, universiteter og høyskoler, barnehager, arbeidskontorer og andre offentlige kontorer som innvandrere har kontakt med. Antirasistisk senter mener forslaget er egnet til å svekke utlendingenes rettssikkerhet og styrke mistenksomheten mot innvandrere i samfunnet.

Når det gjelder forslaget om å innhente oppdatert politiattest, og at det er mer effektivt å ta direkte kontakt med politiet istedenfor å be søkeren om å innhente ytterligere opplysninger bemerker *Politidirektoratet* at utstedelse av politiattester krever betydelige ressurser. Poliattiattest skal dessuten utstedes til søkeren. Dersom den skal utferdiges til noen annen må det foreligge skriftlig samtykke fra søkeren, og vedkommende skal normalt tilsendes en kopi, jf. forskrift om strafferegistrering § 13. Politidirektoratet finner det mest praktisk om utlendingsmyndighetene i forbindelse med søknad om statsborgerskap får utskrift fra straffe- og bøteregisteret, samt opplysninger om eventuelle uavgjorte straffbare forhold. Politidirektoratet har ved sin høringsuttalelse lagt brev fra Oslo politidistrikt (OPD), som bemerker at også politiet bør kunne anmode om opplysninger. OPD viser til at politiet kontrollerer opplysninger i forbindelse med søknaden, og at også UDI returnerer

søknader for at politiet skal innhente nærmere opplysninger. OPD bemerker at

«[p]olitiet benytter Folkeregisterets database (FREG) aktivt, noe som relativt ofte gir grunnlag for å avklare farskapsspørsmål, om ektefeller bor sammen og om søker faktisk befinner seg i Norge. I saker hvor opplysningene i søknad og registre ikke stemmer overens, eller saksbehandler generelt opplever at noe virker galt, gjøres nærmere undersøkelser i form av intervjuer og noen ganger besøk på søkers adresse. (såkalte bostedskontroller).»

Riksadvokaten bemerker at hensynet til notoritet og etterkontroll tilsier skriftlighet om alle spørsmål som danner grunnlag for vedtak og avgjørelser, også opplysninger om at søkeren ikke er registrert med nye straffbare forhold.

9.3.7 Departementets vurderinger

Den som søker statsborgerskap må sørge for at nødvendige vedlegg som dokumenterer opplysningene følger søknaden. Dersom det er uoverensstemmelser mellom søkerens opplysninger og opplysninger som politiet har tilgang til, blant annet i DUF-registeret, foretar politiet kontroll for å oppklare dette, ved blant annet intervju av søkeren. Den som søker statsborgerskap må være trygg på at det kun er de opplysningene som gis i søknaden om statsborgerskap som er av betydning ved avgjørelse av søknaden. Det bør dermed kun være opplysninger som er gitt i søknaden som skal kontrolleres. Fordi lang saksbehandlingstid tilsier at faktum som er avgjørende for en søknads utfall kan ha endret seg etter at søkeren fremmet sin søknad, eller politiet utstedte politiattest, vil UDI, og UNE som ny klageinstans, kunne ha behov for å kontrollere fremlagte opplysninger før søknaden om statsborgerskap avgjøres. Så lenge UDI og UNE ikke har tilgang til registre hvor opplysningene fremgår står valget mellom å be søkeren innhente ny dokumentasjon, eller at disse instansene selv kontrollerer informasjonen ved kontakt med andre myndigheter. På bakgrunn av uttalelser fra høringsinstansene har departementet kommet til at forslaget i høringsbrevet må innsnevres. Departementet slutter seg til Datatilsynets synspunkt om at opplysninger relevant for søknaden bør gis av søkeren selv, slik som i dag. Dersom søkeren manipulerer med opplysningene, slik Kripos har beskrevet, vil dette kunne resultere i straff for dokumentfalsk. Vedkommende kan også risikere at norsk statsborgerskap blir tilbakekalt, dersom de uriktige opplysningene var motiverende for innvilgelsen, jf. § 26 annet ledd.

Etter departementets syn bør man imidlertid stille opplysninger omandel i en annen stilling. Endringer i vandelsopplysninger er det som oftest vil hindre innvilgelse av statsborgerskap. Utskrift av vandelsopplysninger er det mest nærliggende at søkeren kan ønske å gjøre endringer på. I dag befatter søkeren seg i praksis ikke med politiattesten som vedlegges søknaden. Departementet foreslår at UDI, UNE og departementet kan innhente oppdaterte opplysninger direkte fra politiet. Dette bør skje skriftlig. Søkeren må få kopi av brev eller telefaks hvor det anmodes om oppdaterte opplysninger. Opplysningene omandel må tilsvarende gå i kopi til søkeren.

Når det gjelder spørsmålet om oppdaterte opplysninger bør gis i form av en ny politiattest, eller ved utskrift av politiets straffesaks- og bøteregister, slutter departementet seg til forslag fra Justisdepartementet og Politidirektoratet, om at utskrift av registeret er tilstrekkelig. Den som er registrert i registeret har også rett til innsyn i dette registeret, slik at det ikke er hemmelige opplysninger som avsløres. Dersom ny politiattest skulle kreves, vil dette kunne medføre lengre saksbehandlingstid, fordi utstedelse av politiattest er mer arbeidskrevende for politiet.

Departementets forslag fremgår av utkastet til § 29 annet ledd.

10 Inkurieendring – § 9 første ledd

Det vises til Ot.prp. nr. 41 (2004-2005) Om lov om norsk statsborgerskap (statsborgerloven). Begrepet «annen strafferettslig reaksjon» i lovforslaget § 7 første ledd bokstav g og § 9 var ment å dekke de strafferettslige reaksjonene tvungen omsorg og overføring til tvungens psykisk helsevern, jf. straffeloven §§ 39 og 39a. Dette fremgår av merkningene til § 9 i Ot.prp. nr. 41 (2004-2005) s. 221 første spalte annet avsnitt. Etter at proposisjonen ble oversendt Stortinget, ble det oppdaget at begrepsbruken var uheldig. Begrepet «strafferettslig særreaksjon» er et innarbeidet begrep i strafferetten

for å dekke disse reaksjonene som ikke anses som straff. Begrepet «annen strafferettslig reaksjon» er språklig sett videre og kan misforstås. Ved brev til Kommunalkomiteén i mai 2005 ba departementet om at lovforslaget ble rettet opp. Ved en inkurie ble det bare bedt om at begrepet ble rettet opp i § 7 første ledd bokstav g og § 9 annet ledd. Begrepet «annen strafferettslig reaksjon» ble dermed stående i § 9 første ledd.

Departementet foreslår at statsborgerloven endres, slik at begrepet «strafferettslig særreaksjon» anvendes også i § 9 første ledd.

11 Økonomiske og administrative konsekvenser

11.1 Innledning

Økonomiske og administrative konsekvenser av forslagene er gjort rede for nedenfor. Behov for økte bevilgninger vil måtte behandles i forbindelse med statsbudsjettets ordinære prosesser.

11.2 Departementets adgang til å instruere UDI

De økonomiske og administrative konsekvensene vil avhenge av hvordan departementet legger til rette for bruk av instruksjonsmyndigheten. Dersom instruksjonsmyndigheten skal være et effektivt styringsmiddel, vil det kreve en viss styrking av så vel direktoratet som departementet, fordi det vil forutsette at departementet får god kunnskap og informasjon om praksis og mulige praksisendringer. Direktoratet vil måtte legge ned tid og ressurser i å gi departementet systematisk og god informasjon. Departementet på sin side vil trenge kompetanse og kapasitet når det gjelder å bestille og analysere informasjon fra direktoratet og utarbeide instruksjoner. Til sammen vil det kunne dreie seg om tre årsverk, dvs. ca. 1,8 mill. kr.

11.3 Departementets adgang til å bringe UDIs positive vedtak inn for UNE

Adgangen for departementet til å beslutte at et positivt vedtak truffet av UDI skal vurderes på nytt i UNE, skal brukes dersom det er reist mistanke om at det hefter feil ved et vedtak, eller dersom tendenser til ulik praksis avdekkes.

Dersom adgangen til å få en slik vurdering skal være et effektivt styringsmiddel, vil det kreve en styrking av så vel direktoratet som departementet. Direktoratet må samtidig som et vedtak treffes vurdere om det skal forelegges departementet og i tilfelle hvorfor. Departementet må ta stilling til om det skal besluttes at vedtaket skal vurderes på nytt av UNE. Dette bør skje hurtig, jf. forslaget om fire måneders fristen fra vedtaket treffes. Departe-

mentets beslutning skal begrunnes, noe som fordrer at departementet har inngående kunnskap om praksis. Forslagets økonomiske og administrative konsekvenser avhenger av hvordan man organiserer informasjonsflyten mellom direktoratet og departementet. De økonomiske og administrative konsekvensene av forslaget bør sees i sammenheng med den generelle instruksjonsmyndigheten som er omtalt under punkt 11.2. Man regner med at utgiftene blir dekket innenfor de samme rammene. Ordningen antas ikke å føre til noen økning av betydning i UNEs saksmengde. Det legges opp til at vurderingen av positive vedtak i UNE skal skje i stornemnd. Man regner ikke med at forslaget fører til nevneverdige ekstraavgifter i UNE, utover utgifter ved behandling i stornemnd, se punkt 11.6.

11.4 Departementets adgang til å bringe UNEs positive vedtak inn for domstolene

Det antas at en adgang for departementet til å bringe UNEs positive vedtak i statsborgersaker inn for domstolsprøving, bare vil bli benyttet helt unntaksvis. Det er vanskelig å forutsi nøyaktig hvor mange saker som vil bli brakt inn for retten på bakgrunn av ordningen. På utlendingsfeltet er anslått én sak i året i gjennomsnitt, jf. Ot.prp. nr. 31 (2004-2005) Om lov om endringer i utlendingsloven m.m. (styringsforhold på utlendingsfeltet). På bakgrunn av at UNE har langt flere klager til behandling etter utlendingsloven pr. år, enn det er klagesaker etter statsborgerloven, anslås det at det vil være svært sjelden at prøving etter statsborgerloven vil finne sted. (F.eks. hadde UNE i 2005 ca. 12 000 klagesaker til behandling, mens departementet hadde ca. 300 saker.) Kostnadene ved ordningen vil for det første knytte seg til utgifter til saksbehandling og sakførsel (departementets egne utgifter), samt avvikling av rettsmøte. Disse kostnadene antas ikke å bli vesentlige.

I tillegg til utgiftene som er nevnt her og som knytter seg mer direkte til domstolsprøvingen, vil det påløpe noe utgifter dersom UDI skal varsle

departementet om positive vedtak i UNE som det kan være aktuelt å bringe inn for domstolsprøving.

11.5 Fritt rettsråd eller fri sakførsel for den som får positivt vedtak prøvet

Forslaget om endringer i rettshjelpsloven antas ikke å medføre vesentlige utgifter, da ordningene med prøving av positive vedtak forventes å bli anvendt færre enn tre ganger pr. år i gjennomsnitt.

11.6 Stornemndbehandling av saker etter statsborgerloven

Departementet antar at det vil høre til sjeldenhetene at en klagesak etter statsborgerloven behandles i stornemnd. Departementet har imidlertid lagt opp til at vurdering av UDIs positive vedtak også i statsborgersaker skal skje i stornemnd. Forslaget om behandling av sak etter statsborgerloven i stornemnd antas ikke å medføre nevneverdige ekstrautgifter i UNE, ettersom UNE allerede har etablert stornemnd for utlendingssaker.

11.7 Kongen i statsråd som klageinstans

Forslaget om Kongen i statsråd som klageinstans i statsborgersaker, når utenrikspolitiske hensyn eller hensynet til rikets sikkerhet gjør seg gjeldende, antas ikke å få økonomiske eller administrative konsekvenser av betydning. UDI vil ikke få endrede oppgaver i klageforberedelsen. Det antas å være få saker av denne type hvert år, anslagsvis færre enn én sak i gjennomsnitt, slik at Kongen i statsråd ikke vil få økt sin arbeidsbyrde i særlig stor grad. Departementet vil få noe merarbeid, men vil ikke bli nevneverdig berørt som sekretariat for Kongen i statsråd. Dette skyldes at departementet som regel vil kjenne saken godt.

11.8 Politiattester i statsborgersaker

Departementets forslag om å innføre hjemmel for politiattest hvor også forhold som søkeren er under etterforskning for er medtatt, vil ikke medføre økonomiske eller administrative konsekvenser, da dette er den praktiske ordningen i dag. Det samme gjelder lovfesting av plikt for politiet til å gi oppdaterte vandelsopplysninger etter anmodning fra utlendingsmyndighetene.

12 Merknader til de enkelte bestemmelsene

Til endringene i statsborgerloven § 7

Endringene i *første ledd bokstav a og e* er av teknisk art og skyldes et nytt tredje ledd, slik at de øvrige leddene blir forskjøvet.

Tredje ledd er nytt. Se de generelle merknadene punkt 9.2.

Tredje ledd første punktum synliggjør at politiattest anvendes ved behandling av søknad om statsborgerskap. Dette følger også indirekte av vandelskravet i første ledd bokstav g, sammenholdt med søkerens dokumentasjonsplikt etter § 29. Paragraf 7 første ledd bokstav g krever at søkeren ikke er ilagt straff eller strafferettslig særreaksjon. I så fall må vedkommende ha utholdt karenstid. Fremleggelse av politiattest er den sedvanlige måten å dokumentere vandelen på. Tredje ledd første punktum gir hjemmel for uttømmende politiattest, dvs. en attest som viser alle ilagte reaksjoner for straffbart forhold. Bestemmelsen avviker fra reglene i strafferegistreringsloven § 6 om at slike opplysninger etter en viss tid skal utelates fra politiattesten. Bestemmelsen sikrer tilgang til opplysninger om alle straffbare forhold som danner grunnlag for fastsettelse av karenstid før statsborgerskap kan innvilges. Karenstidene for forskjellige ilagte reaksjoner skal fastsettes i forskrift. Uten en uttømmende politiattest vil for eksempel forskriftsbestemmelser som gir økt karenstid ved gjentatte forelegg kunne bli uten realitet, ettersom ilagte forelegg etter strafferegistreringsloven § 6 nr. 4 utelates fra politiattesten allerede etter 2 år.

Det fremgår ikke av bestemmelsen hvem som har plikt til å sørge for at politiattest følger statsborgersøknaden; politiet eller søkeren selv. At politiet skal ha plikt til å sørge for dette kan utdypes ved utforming av forskrift til loven.

Det følger av tredje ledd *annet punktum* at også forhold som søkeren er siktet eller tiltalt for skal fremgå av politiattesten. Det gis dermed hjemmel for en såkalt utvidet politiattest. Etter ordlyden i § 7 har en søker rett til statsborgerskap dersom vilkårene i første ledd er oppfylt på vedtakstidspunktet. Så fremt søkeren ikke er ilagt straff eller særreaksjon for straffbart forhold er vandelskravet i første ledd bokstav g isolert sett oppfylt. Det følger imidlertid av lovens bestemmelse i § 30 om adgang

til å stille behandlingen av en søknad i bero, at vedtakstidspunktet i visse tilfeller kan utskytes. Utsettelse av avgjørelsen kan blant annet skje dersom søkeren er under etterforskning for et straffbart forhold som kan få betydning for søknaden. Med dette siktes det til forhold som vil gi karenstid som utskyter det tidligste tidspunktet søkeren kan få statsborgerskap, dersom forholdet avgjøres med straff eller særreaksjon.

Ettersom det er politiet som skal stille søknad i bero i påvente av avgjørelse i straffesaken, vil det i de færreste saker være grunn til å opplyse om siktelser eller tiltaler i politiattesten, fordi sakene i de fleste tilfeller vil være avgjort før politiet oversender statsborgersøknaden til UDI for avgjørelse. Uavgjorte forhold bør likevel være med, dersom politiet er usikker på om eventuell reaksjon vil få betydning for søknaden. Det samme bør gjelde dersom politiet mener at forholdet ikke vil få betydning for søknaden om statsborgerskap, slik at UDI kan prøve dette.

Hjemmelen for utvidet politiattest burde isolert sett vært tatt inn i § 30, og ikke i § 7 som gjelder vilkårene for statsborgerskap etter søknad. Departementet har likevel valgt å samle bestemmelsene om politiattest i § 7. Anmeldelser skal ikke fremgå av politiattesten.

Gjeldende tredje ledd blir *fjerde ledd*. Det gjøres den endring at forskriftshjemmel for å gi bestemmelser om politiattest føyes til. Forskriftshjemmelen er generell, og kan brukes til å gi bestemmelser av enhver art, herunder bestemmelser om oppbevaring og sletting av vandelsopplysninger.

Gjeldende fjerde ledd blir nytt *femte ledd*.

Til endringen statsborgerloven § 9 første ledd

Endringen er rent språklig. Se de generelle merknadene punkt 10.

Til endringene statsborgerloven § 20

Nytt *annet ledd første punktum* synliggjør at det er nødvendig med politiattest ved erverv av statsborgerskap ved melding etter § 20. Fordi det er begrenset hvilke strafferettslige reaksjoner som har relevans ved kontroll av melding om statsbor-

gerskap etter § 20, er kravene til politiattesten tilsvarende begrenset. Se de generelle merknadene punkt 9.2.9. Med hjemmel i *annet punktum* kan det i forskrift blant annet gis bestemmelser om oppbevaring og sletting av politiattesten som brukes i meldingssaker. Se punkt 9.2.8.

Til endringene i statsborgerloven § 27

Endringene innebærer at det i statsborgerloven innføres tilsvarende styringssystem som ble innført i utlendingsloven ved lov 10. juni 2005 nr. 50, se Ot.prp. nr. 31 (2004-2005) Om lov om endringer i utlendingsloven m.m. (styringsforhold på utlendingsfeltet).

I *tredje ledd annet punktum* innføres en ny klageinstans, nemlig Kongen i statsråd. Bestemmelsen gjør unntak fra tredje ledd første punktum, om at UNE er klageinstans. Forutsetningen for at unntaket kommer til anvendelse er at departementet har anvendt sin instruksjonsmyndighet etter § 28 annet ledd, for å ivareta hensynet til rikets sikkerhet eller utenrikspolitiske hensyn. Se merknadene til § 28. Har departementet ikke anvendt sin instruksjonsmyndighet, er UNE klageinstans på vanlig måte. At Kongen i statsråd er klageinstans når departementet har anvendt sin instruksjonsmyndighet, samsvarer med klageordningen i utlendingsloven § 38 tredje ledd. Se de generelle merknadene punkt 8.

Tredje ledd *tredje punktum* erstatter vedtatt bestemmelse om at klage på vedtak i statsborger sak skal behandles etter utlendingsloven §§ 38 a og 38 b. Ved at ordet «klage» tas ut av bestemmelsen, omfatter bestemmelsen også saksbehandling når UNE prøver UDIs positive vedtak etter § 27 femte ledd. Se nærmere nedenfor om fjerde og femte ledd. Henvisningen til utlendingsloven § 38 b utgjør hjemmelen for stornemndbehandling av saker etter statsborgerloven. Se de generelle merknadene punkt 7.

Fjerde ledd innebærer at departementet kan beslutte at et vedtak til gunst for den saken gjelder, truffet av UDI som førsteinstans, skal prøves av UNE. Det forutsettes at vedtaket prøves i stornemnd. Se nærmere forskriftshjemmelen i åttende ledd. *Første og annet punktum* tilsvarende innholdet i utlendingsloven § 38 fjerde ledd første og annet punktum. Vedtak til gunst for «den saken gjelder» vil i de aller fleste tilfellene være innvilgelse av norsk statsborgerskap etter søknad etter lovens kapittel 3. Det kan imidlertid også gjelde søknad etter § 6, søknad om å beholde norsk statsborgerskap etter § 24 annet

ledd og søknad om å bli løst fra norsk statsborgerskap etter § 25.

Lovens eneste vilkår for at departementet kan beslutte prøving, er at UDIs vedtak er positivt. I praksis er det ikke hensiktsmessig at departementet beslutter at et hvilket som helst positivt vedtak skal prøves. Det forutsettes at det er vedtak som antas å lide av feil eller mangler, eller vedtak i sak hvor det er tendens til ulik praksis, for eksempel dispensasjonspraksis, som bør prøves. Det forutsettes at adgangen til prøving bare skal brukes unntaksvis. Ettersom det er langt færre skjønnsmessige kriterier i statsborgerloven enn i utlendingsloven, antas det at bestemmelsen i hovedsak vil bli brukt dersom det er spørsmål om ugyldighet. Hvilke feil som eventuelt hefter ved direktoratets vedtak, eller årsaken til at departementet ønsker saken prøvet, skal fremgå av departementets beslutning. Departementets beslutning om prøving er ikke enkeltvedtak. Forvaltningslovens kapitler IV-VI gjelder følgelig ikke. Den saken gjelder bør blant annet få opplysninger som nevnt i forvaltningsloven § 27 fjerde ledd, herunder om adgangen til å søke fritt rettsråd. Se de generelle merknadene punkt 4.

Det følger av nytt *femte ledd første punktum* at UNE skal oppheve UDIs vedtak dersom UNE finner at dette er ugyldig. UNE kan ikke selv treffe nytt vedtak i saken, men må returnere saken til UDI for ny behandling. Hvorvidt vedtaket er ugyldig, beror på alminnelige forvaltningsrettslige regler. UNE kan prøve alle sider av UDIs vedtak, dvs. om vilkårene for å treffe vedtaket var tilstede, saksbehandlingen, skjønnsutøvelsen og om den som traff vedtaket hadde kompetanse. UNEs prøving er ikke begrenset til å drøfte de spørsmålene som reises av departementet. Det følger av *annet punktum* at dersom vedtaket er basert på uriktige opplysninger som var vesentlige for vedtaket, skal vedtaket bare kjennes ugyldig dersom søkeren mot bedre vitende har gitt de uriktige opplysningene. Begrensningen i adgangen til å kjenne vedtaket ugyldig skyldes hensynet til konsekvens i lovverket. Det kan ikke være slik at et vedtak basert på uriktige opplysninger som ikke skyldes søkeren kan kjennes ugyldig dersom departementet har besluttet at vedtaket skal prøves, men ikke dersom UDI eller UNE (dersom det er UNEs vedtak i klageomgangen som er basert på uriktige opplysninger) vurderer spørsmålet på eget initiativ.

Dersom UNE kommer til at UDIs vedtak ikke er ugyldig, blir vedtaket stående. Det følger av femte ledd *tredje punktum*. I slike tilfeller kan det være nytting å få praksis staket ut ved en prinsipputtalelse fra UNE. UNE pålegges likevel ingen

plikt til å komme med slik uttalelse. Uttalelse kan blant annet unnlates dersom UNE ikke har noe å bemerke til UDIs vedtak, eller UNE slutter seg til departementets merknader. Prinsipputtalelsen skal være retningsgivende for fremtidig praksis etter statsborgerloven. Dette gjelder likevel ikke dersom departementet benytter sin instruksjonsmyndighet etter § 28. I tilfelle motstrid vil instruksjonen gå foran UNEs prinsipputtalelse. Kongen i statsråd vil heller ikke være bundet av prinsipputtalelsen.

Det følger av femte ledd *fjerde punktum* at UNEs vedtak om å oppheve UDIs vedtak ikke kan påklages. Det er ingen aktuell overordnet klageinstans. En klageadgang ville også undergravet UNEs posisjon som uavhengig organ, jf. utlendingsloven § 38 a første ledd. Se de generelle merknadene punkt 4.

Nytt *sjettede ledd* tilsvare utlendingsloven § 38 a sjettede ledd. Se merknadene til fjerde ledd vedr. bruken av begrepet «den saken gjelder». Departementets adgang til ved søksmål å få prøvet UNEs vedtak er tydeliggjort i lovteksten, selv om prøvingsadgangen også følger av henvisningen til utlendingsloven § 38 a i tredje ledd tredje punktum. Adgangen til å beslutte prøving av UNEs vedtak er snevrere enn adgangen til å beslutte prøving av UDIs vedtak. Det vil kun være UNEs avgjørelser som antas å lide av feil som kan medføre ugyldighet som kan bringes inn for domstolene. Dette antas å forekomme svært sjelden. Se de generelle merknadene punkt 5.

Nytt *syvende ledd første punktum* slår fast at den som får positivt vedtak prøvet etter beslutning av departementet har rett til fri rettshjelp uten behovsprøving. Ordningen tilsvare ordningen etter utlendingsloven. Bestemmelsen skal ikke tolkes antitetisk. Det betyr at det ikke er utelukket med fri rettshjelp i andre saker etter statsborgerloven. Tilsvarende gjelder for syvende ledd annet punktum.

Nytt *åttende ledd første punktum* om stornemndbehandling tilsvare bestemmelsen i utlendingsloven § 38 b annet ledd i.f. Med hjemmel i den bestemmelsen er det blant annet gitt bestemmelser i utlendingsforskriften § 141a første ledd om hvilke saker som kan behandles i stornemnd, derunder at UNEs prøving av UDIs positive vedtak etter utlendingsloven skal skje i stornemnd. Departementet legger til grunn at tilsvarende bestemmelser vil bli gitt i statsborgerforskriften. *Annet punktum* gir hjemmel for at departementet i forskrift kan gi bestemmelser om saksforberedelse og om UNEs kompetanse i saker hvor UDIs positive vedtak prøves, og tilsvare utlendingslo-

ven § 38 sjettede ledd. Forvaltningsloven §§ 33 og 34 inneholder bestemmelser om saksforberedelse i klagesak og klageinstansens kompetanse, men disse bestemmelsene er ikke direkte anvendelige når det gjelder UNEs prøving av UDIs positive vedtak etter departementets beslutning. *Tredje punktum* samsvarer delvis med utlendingsloven § 38 b siste ledd. Se de generelle merknadene punkt 7.

Til endringene i statsborgerloven § 28:

Ved endringen i *første ledd* innføres adgang for departementet til å gi UDI generelle instruksjoner. Det er ikke gjort endringer når det gjelder adgangen til å instruere i enkeltsaker. Denne forblir avskåret, med mindre det dreier seg om å ivareta hensynet til rikets sikkerhet eller utenrikspolitiske hensyn, jf. annet ledd. Utformingen av ordlyd skyldes at normalordningen i forvaltningen er at overordnet instans har full instruksjonsmyndighet over underordnet instans. Det er dermed unntaket fra normalordningen som fremgår av ordlyden. Første ledd *annet punktum* om at departementet ikke kan instruere UNE om lovtolking eller skjønnsutøvelse innebærer at departementet kan instruere UNE om saksbehandling. Av samme punktum følger det også at departementet kan gi UDI generelle instruksjoner av en hver art. Se de generelle merknadene punkt 3.

Bestemmelsen i *annet ledd* er lovteknisk som følge av endringene i første ledd, og medfører ingen materiell endring.

Til statsborgerloven § 29 nytt annet ledd:

Ved behandling av sak om statsborgerskap påløper det som regel noe tid fra politiattest er utstedt til saken tas opp til avgjørelse av UDI eller klageinstansen. Ved behandling av søknad om statsborgerskap er det dermed nødvendig å kontrollere at det ikke er oppstått nye straffbare forhold som kan være til hinder for innvilgelse av statsborgerskap. Nye straffbare forhold omfatter både ilagte reaksjoner for straffbart forhold, og siktelser eller tiltaler som kan resultere i slik reaksjon. Bestemmelsen i *annet ledd* gir hjemmel for utlevering av disse sensitive personopplysningene dersom de er nødvendige for behandling av sak etter loven. Opplysningene er nødvendige dersom de enten gir grunnlag for å avslå søknaden om statsborgerskap, eller dersom de gir grunn til å stille søknaden i bero i påvente av at det straffbare forholdet blir avklart. Ved behandling av melding om statsborgerskap er det kun ilagte reaksjoner på det tidspunktet meldingen kom inn til direktoratet som er av betyd-

ning. Dersom politiattest i saken er eldre enn meldingen, kan det være behov for å kontrollere på nytt at vedkommende ikke er ilagt relevante reaksjoner før meldingstidspunktet.

Bestemmelsen begrenser seg til å pålegge plikt for *politiet* til å utlevere opplysninger. I den utstrekning det er nødvendig å oppdatere andre opplysninger i saken før avgjørelse tas, må opplysningene innhentes ved hjelp av de registre utlendingsmyndighetene har tilgang til, dvs. hovedsakelig DUF, eller ved å be søkeren om å sende inn oppdaterte opplysninger.

Forskriftshjemmelen i *annet punktum* kan blant annet anvendes til å bestemme om vandelsopplysningene skal gis ved utstedelse av politiattest, eller om opplysningene kan formidles ved utskrift av politiets straffesaks- og bøtereister. Det vil også være aktuelt å gi bestemmelser om at opplysninger om straffbare forhold som innhentes, skal gis i kopi til den saken gjelder.

Se de generelle merknadene punkt 9.3.

Til endringene i § 11 første ledd nr. 1 i lov om fri retthjelp

Endringen innebærer at dersom departementet beslutter etter statsborgerloven § 27 fjerde ledd at et positivt vedtak av Utlendingsdirektoratet skal prøves av Utlendingsnemnda, gis den saken gjel-

der rett til fritt rettsråd uten behovsprøving. Ordningen samsvarer med bestemmelsene om fritt rettsråd for den som får positivt vedtak etter utlendingsloven prøvet etter beslutning fra departementet. Se de generelle merknadene punkt 6.

Til endringene i § 16 første ledd nr. 4 i lov om fri retts-hjelp

Endringen innebærer at dersom departementet bringer et positivt vedtak av Utlendingsnemnda etter statsborgerloven § 27 sjette ledd inn for domstolene for prøving av gyldigheten, gis den saken gjelder rett til fri sakførsel uten behovsprøving. Ordningen samsvarer med bestemmelsene om fri sakførsel for den som får positivt vedtak etter utlendingsloven prøvet etter beslutning fra departementet. Se de generelle merknadene punkt 6.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om lov om endringer i statsborgerloven mv. (endrede styringsforhold 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. (endrede styringsforhold mv.) i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag til lov om endringer i statsborgerloven mv. (endrede styringsforhold mv.)

I

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

§ 7 skal lyde:

§ 7 *Hovedregel om erverv etter søknad*

Enhver har etter søknad rett til norsk statsborgerskap dersom søkeren på vedtakstidspunktet

- a) har dokumentert eller på annen måte klarlagt sin identitet, jf. *fjerde* ledd
- b) har fylt tolv år,
- c) er og vil forbli bosatt i riket,
- d) fyller vilkårene for bosettingstillatelse i utlendingsloven § 12,
- e) har til sammen syv års opphold i riket i løpet av de siste ti årene, med oppholds- eller arbeidstillatelser av minst ett års varighet, opphold i en eller flere søknadsperioder medregnet i syvårsperioden, jf. *femte* ledd,
- f) fyller kravet om norskopplæring fastsatt i § 8,
- g) ikke er ilagt straff eller strafferettslig særreaksjon eller har utholdt karenstid, jf. § 9, og
- h) fyller kravet om løsning fra annet statsborgerskap fastsatt i § 10.

Søkeren har ikke rett til norsk statsborgerskap etter første ledd dersom hensynet til rikets sikkerhet eller utenrikspolitiske hensyn taler mot.

Uttømmende politiattest skal følge søknad om statsborgerskap. Politiattesten skal også vise forhold som søkeren er siktet eller tiltalt for.

Kongen kan i forskrift gi utfyllende bestemmelser om kravet til identifikasjon og om politiattest.

Kongen kan i forskrift gi bestemmelser om beregning av oppholdstid etter reglene i dette kapitlet.

§ 9 første ledd skal lyde:

Den som er ilagt straff eller strafferettslig særreaksjon har ikke rett til norsk statsborgerskap før det er gått en viss tid (karenstid) fastsatt i forskrift gitt av Kongen. Karenstidens lengde skal avhenge av den ilagte reaksjonen.

§ 20 nytt annet ledd skal lyde:

Politiattest som viser om meldereren har vært ilagt frihetsstraff eller strafferettslig særreaksjon i løpet av de siste syv årene, skal følge melding om statsborgerskap. Kongen kan i forskrift gi bestemmelser om politiattest.

§ 27 skal lyde:

§ 27 *Saksgang mv.*

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. 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. *Kongen i statsråd er klageinstans i saker hvor departementet har anvendt sin instruksjonsmyndighet etter § 28 annet ledd. Utlendingsloven §§ 38 a og 38 b gjelder tilsvarende ved behandling av saker etter loven her.*

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 grunngis. 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. Paragraf 26 annet ledd annet punktum gjelder tilsvarende. 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 sjettem ledd har vedkommende rett til fri sakførsel uten behovsprøving.

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

§ 28 skal lyde:

§ 28 Instruksjonsmyndighet

Departementet kan ikke instruere om avgjørelsen av enkeltsaker. Departementet kan heller ikke instruere Utlendingsnemnda om lovtolking eller skjønnsutøvelse. Departementet kan instruere om prioritering av saker.

For å ivareta hensynet til rikets sikkerhet eller utenrikspolitiske hensyn kan departementet instruere uavhengig av begrensningene i første ledd.

§ 29 annet ledd skal lyde:

Etter anmodning fra Utlendingsdirektoratet, Utlendingsnemnda eller departementet plikter politiet å gi opplysninger om den saken gjelder er siktet, tiltalt eller ilagt straff eller særreaksjon for straffbart forhold, dersom opplysningene er nødvendige for behandling av sak etter loven. Kongen kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om innhenting av slike opplysninger.

II

I lov 13. juni 1980 nr. 35 om fri rettshjelp gjøres følgende endringer:

§ 11 første ledd nr. 1 skal lyde:

for utlending som har rett til fri rettshjelp etter utlendingsloven § 42 tredje ledd, fjerde ledd første punktum og femte ledd eller for den som har rett til fri rettshjelp etter statsborgerloven § 27 sjuende ledd første punktum.

§ 16 første ledd nr. 4 skal lyde:

for utlending i tilfeller som nevnt i utlendingsloven § 42 første og fjerde ledd annet punktum eller for den som har rett til fri sakførsel etter statsborgerloven § 27 sjuende ledd annet punktum.

III

Loven her gjelder fra den tid Kongen bestemmer.
