



Rapport 2018/04 | For Justis- og beredskapsdepartementet



Domstolsbehandling av saker om tilbakekall av statsborgerskap

Økonomiske og administrative konsekvenser av å flytte myndigheten til å tilbakekalle statsborgerskap fra forvaltningen over til domstolene.

Mari Brekke Holden og Ingeborg Rasmussen

Dokumentdetaljer

Tittel	Domstolsbehandling av saker om tilbakekall av statsborgerskap
Rapportnummer	2018/04
ISBN	978-82-8126-357-4
Forfattere	Mari Brekke Holden og Ingeborg Rasmussen
Prosjektleder	Ingeborg Rasmussen
Kvalitetssikrer	Haakon Vennemo
Oppdragsgiver	Justis- og beredskapsdepartementet
Dato for ferdigstilling	30.januar 2018
Tilgjengelighet	Offentlig
Nøkkelord	Tilbakekall av statsborgerskap, fri rettshjelp, rettssikkerhet, innvandrere, UDI, UNE, domstolene, budsjettkonsekvenser, økonomiske og administrative konsekvenser

Om Vista Analyse

Vista Analyse AS er et samfunnsfaglig analyseselskap med hovedvekt på økonomisk forskning, utredning, evaluering og rådgivning. Vi utfører oppdrag med høy faglig kvalitet, uavhengighet og integritet. Våre sentrale temaområder omfatter klima, energi, samferdsel, næringsutvikling, byutvikling og velferd.

Våre medarbeidere har meget høy akademisk kompetanse og bred erfaring innenfor konsulentvirksomhet. Ved behov benytter vi et velutviklet nettverk med selskaper og ressurspersoner nasjonalt og internasjonalt. Selskapet er i sin helhet eiet av medarbeiderne.

Forord

Vista Analyse har på oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet utredet de økonomiske og administrative konsekvensene av å innføre domstolsbehandling av saker om tilbakekall av statsborgerskap. Mari Brekke Holden og Ingeborg Rasmussen har hatt ansvaret for å innhente informasjon fra UDI, UNE, Domstolsadministrasjonen og Statens sivilrettsforvaltning om ressursbruken i staten knyttet til denne typen saker i dag, samt disse aktørenes vurderinger angående forventet ressursbruk etter omleggingen. Mari har hatt hovedansvaret for å beregne budsjettkonsekvensene for de statlige aktørene og skrive rapporten. Haakon Vennemo har vært oppdragets kvalitetssikrer.

Det har vært et kort oppdrag, med oppstart 12. desember 2017, delrapportering 12. januar 2018 og overlevering av endelig rapport til JD i slutten av januar. Vi har fått god hjelp fra UDI, UNE, Statens sivilrettsforvaltning og Domstolsadministrasjonen i arbeidet, noe som har vært avgjørende med tanke på tidsrammene for prosjektet. Vi takker for hjelpsomheten.

Oslo, 30. januar 2018

Ingeborg Rasmussen

Prosjektleder

Vista Analyse AS

Innhold

Sammendrag og konklusjoner	6
1 Innledning	12
2 Budsjettkonsekvenser	14
2.1 Antakelser om saksomfanget i alle ledd	14
2.2 Anslåtte merkostnader over statsbudsjettet	20
3 De seks spørsmålene i utredningsinstruksen besvares	33
3.1 Hva er problemet, og hva vil vi oppnå?	33
3.2 Hvilke tiltak er relevante?	35
3.3 Hvilke prinsipielle spørsmål reiser tiltakene?	35
3.4 Hva er de positive og negative virkningene av tiltakene, hvor varige er de, og hvem blir berørt?	36
3.5 Hvilket tiltak anbefales, og hvorfor?	39
3.6 Hva er forutsetningene for en vellykket gjennomføring?	39

Sammendrag og konklusjoner

På oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet har Vista Analyse utredet de økonomiske og administrative konsekvensene av å innføre domstolsbehandling av saker om tilbakekall av statsborgerskap. Rapporten besvarer kort de seks spørsmålene i utredningsinstruksen. Hovedvekten er lagt på å anslå budsjettkonsekvensene for statlige aktører av å innføre domstolsbehandling, samt beskrive forutsetningene bak beregningene.

Utredning med hovedvekt på budsjettvirkninger for det offentlige

Utlendingsdirektoratet (UDI) kan, slik loven er i dag, tilbakekalle statsborgerskapet til en person dersom vedkommende har oppgitt gale opplysninger i forbindelse med søknaden om statsborgerskap og «mot bedre vitende har gitt de uriktige opplysningene eller har fortiet opplysninger av vesentlig betydning for vedtaket». Våren 2017 ba imidlertid Stortinget regjeringen om å fremme et lovforslag om at tilbakekallelse av statsborgerskap skal skje ved dom i stedet for som et forvaltningsvedtak, jf. Innst. 269 S (2016-2017).

En oppfølging av vedtakene i Stortinget medfører at tilbakekallssakene skal behandles av domstolen i førsteinstans. Sakene må legges frem i retten av staten, og det foreslås at det for eksempel opprettes en prosedyreenhet i UDI som prosederer sakene om tilbakekall av statsborgerskap for domstolen. Domstolene vil ikke ha et forvaltningsvedtak å ta stilling til gyldigheten av. Det legges til grunn at det skal gis rett til fri sakførsel uten behovsprøving og fritak for rettsgebyr i saker som gjelder tilbakekall av statsborgerskap.

Denne utredningen består av en økonomisk analyse av å innføre lovbestemmelser som beskrevet ovenfor. I tråd med oppdragsbeskrivelsen er hovedvekten i analysen lagt på å vurdere og presentere hvilke budsjettvirkninger en innføring av bestemmelsene vil ha for de ulike deler av det offentlige. Vi har lagt vekt på å redegjøre for forutsetningene og datagrunnlaget bak vurderingene som gjøres.

Vi har beregnet ressursbehovet knyttet til behandling av tilbakekallssaker i henholdsvis UDI, Utlendingsnemnda (UNE) og domstolene. Beregningene er beheftet med flere former for usikkerhet. Det er usikkerhet knyttet til estimatene som brukes for å anslå dagens sakskostnader, så vel som de forventede sakskostnadene ved å innføre domstolsbehandling av sakene. På tross av identifiserte usikkerheter mener vi at de angitte anslagene gir et rimelig presist bilde av de administrative og budsjettmessige kostnadene av å innføre de angitte lovbestemmelsene, gitt de forutsetningene som ligger til grunn for analysen. Det som har størst betydning for de årlige ressursbehovet i hver instans knyttet til tilbakekallssaker, er antall saker som hver instans skal behandle. For å belyse betydningen av usikkerhet om antall tilbakekallsaker har vi som en del av utredningen utarbeidet scenarioer der vi varierer antall saker. Usikkerheten knyttet til antall saker gjelder for øvrig både ved en videreføring av dagens ordning, og ved en innføring av lovbestemmelser som medfører at tilbakekallssakene skal behandles av domstolene i førsteinstans.

Storingsvedtak om at domstolen skal tilbakekalle statsborgerskap

Bakgrunnen for oppdraget er representantforslag 33 S (2016-2017) om domstolsbehandling ved tilbakekallelse av statsborgerskap, jf. Innst. 269 S (2016-2017), behandlet i Stortinget 9. mai 2017.

Stortinget gjorde følgende vedtak:

- *Vedtak 648* - Stortinget ber regjeringen legge frem forslag til lovendring om fri rettshjelp i saker om tilbakekall av statsborgerskap.
- *Vedtak 649* - Stortinget ber regjeringen fremme forslag om å endre statsborgerloven slik at tilbakekallelser av statsborgerskap etter statsborgerloven § 26 annet ledd skal skje ved dom.

En del av oppdraget er å besvare de seks spørsmålene i utredningsinstruksen, herunder hva man ønsker å oppnå med endringen. Det fremgår av innstillingen til Stortinget fra kommunal- og forvaltningskomiteen at det stortingsflertallet ønsker å oppnå er **økt rettsikkerhet** for vedkommende tilbakekallssaken gjelder, gjennom at:

1. vurderingene gjøres av en politisk uavhengig part
2. prosessen for å tilbakekalle statsborgerskap gjøres mer omfattende
 - a. med mulighet for muntlig kontradiksjon i alle saker
 - b. ved at beslutningen om tilbakekall vurderes av en ny person, ikke de samme saksbehandlere som også har samlet informasjonen som ligger til grunn for å vurdere tilbakekall
3. vedkommende skal ha reell (økonomisk) mulighet til å ha en forsvarer
4. og reell mulighet til å prøve saken sin for domstolen (herunder økonomisk)

Det er relevant å påpeke at det er ulike synspunkter på hvorvidt domstolsbehandling vil gi økt rettsikkerhet eller at en domstol vil være mer politisk uavhengig enn det UDI og UNE allerede er i dag i sin behandling av enkeltsaker. Det er utenfor oppdraget å ta stilling til om innføring av domstolsbehandling er et godt tiltak for å oppnå målet om økt rettsikkerhet, eller om målet bedre kunne nås på andre måter.

Siden antall saker som behandles i hver instans (UDI, UNE, tingretten og lagmannsretten) har stor betydning for kostnadene over statsbudsjettet knyttet til å behandle tilbakekallssaker, er det også viktig å presisere at vi legger til grunn samme antall dommer i tingretten i ny ordning som antall vedtak i UDI i dagens ordning. Stortinget har i forbindelse med behandlingen av representantforslaget diskutert om staten i større grad enn i dag burde vurdere forholdsmessigheten av tilbakekall og vektlegge botid, og personens tilknytning til Norge, sterkere. Dersom loven eller praksis endres slik myndighetene vurderer tilbakekall av statsborgerskap i færre tilfeller, vil kostnadene over statsbudsjettet knyttet til behandling av tilbakekallssaker følgelig reduseres. Vi har imidlertid oppfattet at det ikke skal legges til grunn en strengere forholdsmessighetsvurdering i domstolen enn i forvaltningen i denne utredningen.

Endrede oppgaver for UDI, UNE og domstolene

Under er behandlingsskjeden i dagens ordning (med forvaltningsvedtak) og ny ordning (domstolsbehandling) illustrert i hver sin punktliste. I dag fatter Utlendingsdirektoratet (UDI) forvaltningsvedtak om tilbakekall (pkt. 1) og Utlendingsnemnda (UNE) behandler klager på UDIs vedtak (pkt. 2). Personen tilbakekallssaken gjelder har adgang til å prøve UNEs vedtak i domstolen (pkt. 3-5), men har i

dag kun unntaksvis rett til fri sakførsel eller fri retts hjelp, og statsborgerskapet til vedkommende fratras fra og med UNEs vedtak, selv om saken pågår i retten.

Ny ordning med domstolsbehandling innebærer at UDI ikke lenger skal fatte forvaltningsvedtak i saker om tilbakekall av statsborgerskap. Vi legger til grunn at det fremdeles vil være direktoratet som utreder og forberede sakene (pkt. 1). Det kan følgelig ikke forventes at endringene vil føre til ressursbesparelser i UDI. Å føre sakene for domstolen vil være en ny oppgave. Videre legger vi til grunn at det opprettes en ny prosedyreenhet i UDI for å føre disse sakene i retten (pkt. 2). Opprettelsen av en slik enhet vil i så fall kreve økt bevilgning til UDI. I begrenset grad vil det ligge en besparelse i at UNE ikke lenger skal behandle klager på UDIs vedtak eller forsvare sine forvaltningsvedtak i domstolen.

Dersom saker om tilbakekall av statsborgerskap skal behandles i tingretten som førsteinstans (pkt. 3), vil det innebære at domstolene får flere saker til behandling enn i dag, og således får et merbehov som må dekkes (først og fremst i form av lønnsutgifter, men avhengig av saksomfanget også lokaler og utstyr mv.). Endringen vil videre kreve ressurser til planlegging og gjennomføring av endringen, særlig for Domstoladministrasjonen (DA). Vi antar imidlertid at kostnadene knyttet til planlegging er relativt små og at de tas innenfor dagens budsjettamme. Det må vurderes nærmere hvor mange tingretter som bør behandle saker om tilbakekall av statsborgerskap, og hvilke(n) tingrett(er) dette bør være. DA har uttalt at «dagens desentraliserte domstolstruktur er ikke rustet til å tåle en slik belastning, og vi [DA] vil anbefale at Oslo tingrett og Borgarting lagmannsrett gjøres til vernetting for alle saker om tilbakekall av statsborgerskap.»¹ Antakelig bør det prioriteres ressurser til opplæringsprogram for dommere, da tilbakekall av statsborgerskap krever en viss type kompetanse. Både UNE og DA har fremhevet i høringsuttalelser knyttet til Stortingets behandling av forslaget om å gjøre domstolen til førsteinstans, at UNEs sekretariat og nemndledere sitter med spesialkompetanse og har opparbeidet seg en særlig ekspertise i utlendingsrett og statsborgerrett, som gir gode forutsetninger for høy rettslig kvalitet og likebehandling av likeartete tilfeller.

Saksgangen/behandlingskjeden

Dagens ordning:

0. UDI blir gjort oppmerksom på saken ->
1. UDIs tilbakekallsteam utreder saken ->
2. UDIs tilbakekallsteam fatter vedtak i brorparten av sakene, men legger bort enkelte ->
3. UNE behandler ev. klager på UDIs vedtak om tilbakekall ->
4. Personen som er fratatt statsborgerskap kan få saken behandlet i tingretten. UNE må forsvare sitt forvaltningsvedtak. ->
5. Saken kan ankes til lagmannsretten (på initiativ fra vedkommende, dersom tingretten dømte i favør av UNE, eller på initiativ fra staten, dersom tingretten avsa dom om at UNEs forvaltningsvedtak var ugyldig). UNE må forsvare sitt forvaltningsvedtak.

¹ Domstoladministrasjonen (2017). Notat – Domstolsbehandling ved tilbakekallelse av statsborgerskap (Dokument 8:33 S(2016-2017)) av 08.02.2017. Saksnr.: 17/226-2.

Ny ordning:

0. UDI blir gjort oppmerksom på saken ->
1. UDIs tilbakekallsteam utreder saken ->
2. Staten, for eksempel en ny prosedyreenhet i UDI, fører saken for tingretten ->
3. Tingretten behandler saken som første instans ->
4. Saken kan ankes til lagmannsretten (på initiativ fra personen tilbakekallssaken gjelder, dersom tingretten dømte at statsborgerskapet tilbakekalles, eller på initiativ fra staten, dersom tingretten dømte i favør av vedkommende og personen fikk beholde statsborgerskapet).

Anslåtte merkostnader over statsbudsjettet av omleggingen

Basert på innspill fra UDI, UNE, DA og Statens sivilrettsforvaltning (SRF) har vi laget anslag for ressursbehovet per sak i hvert ledd i behandlingsskjeden og kostnaden over statsbudsjettet per sak i ny og dagens ordning. Vi har måttet gjøre noen antakelser om omfanget av saker som hvert ledd skal behandle årlig fremover, ut ifra historiske tall, med særlig vekt på 2016.

Vi har lagt til grunn samme kostnad per sak i hvert ledd i behandlingsskjeden i ny ordning og i dagens ordning. Med unntak av klagebehandlingen i UNE, er leddene omtrent de samme i begge ordningene, selv om tingrettens rolle er ulik, henholdsvis som kontrollorgan for forvaltningsvedtak i dagens ordning og førsteinstans i ny ordning. Å føre en sak gjennom hele behandlingsskjeden, fra utredning i UDI til dom i lagmannsretten, er derfor omtrent like ressurskrevende i dagens og ny ordning i våre beregninger, jf. tabell S.1. Fri sakførsel kommer som en tilleggsutgift over statsbudsjettet dersom det skal gis til alle uten behovsprøving. Gjennomsnittskostnaden per sak er imidlertid langt lavere i dagens ordning, fordi kun et fåtall av sakene føres for domstolen. Gjennomsnittskostnaden per sak er her et vektet snitt av kostnaden i hvert ledd i behandlingsskjeden, der kostnaden av å behandle en sak i et ledd ganges med sannsynligheten for at saken går videre til dette leddet i behandlingsskjeden.

Tabell S.1: Totale kostnad per sak i ny og dagens ordning (i kroner, avrundet til nærmeste tusen)

Beskrivelse	Dagens ordning	Ny ordning
Kostnaden av en sak som går gjennom hele behandlingsskjeden (fra UDI til lagmannsretten), ekskl. ev. rettshjelp.	300 000	286 000
- Inkl. fri rettshjelp (kun ny ordning)	-	354 000
Gjennomsnittskostnad per sak, ekskl. ev. rettshjelp	51 000	191 000
- Inkl. fri rettshjelp (kun ny ordning)	-	234 000

Kilde: Vista Analyse

Tabell S.2 viser anslåtte merkostnader i hver instans av ny ordning, sammenliknet med dagens ordning, i innføringsåret (2019) og de to påfølgende årene, med helårseffekt i 2021. Disse merkostnadene baserer seg på et scenario der staten fører 70 saker for tingretten årlig, som om lag tilsvarer antall vedtak i UDI i 2016. Det legges imidlertid til grunn at kun få av sakene (5-10 saker) behandles av prosedyreenheten og tingretten i løpet av 2019, og at om lag halvparten av merkostnadene i 2019

knyttet til prosedyreenheten er utgifter forbundet med å opprette enheten. Merkostnadene for tingretten antas kun å ha om lag ¼ effekt i 2019, men full effekt fra 2020. For lagmannsretten legges det til grunn halv budsjetteffekt i 2020 og full effekt fra 2021.

Mindrebehovet for UNE ved omlegging til ny ordning, som presenteres i tabellen, bygger på forutsetningen om at dersom dagens ordning videreføres, skal UNE behandle flere klagesaker og forsvare flere vedtak i domstolen enn har vært tilfelle historisk (vi viser til tabell 2.1. i kapittel 2 for nærmere omtale av forutsetningene om antall saker i hvert ledd i behandlingsskjeden). Med ny ordning faller alle disse oppgavene bort. Merk at i tabellen presenteres rettsakene som kostnader på UNEs budsjett, fordi det legges til grunn at det er prosedyreenheten i UNE som ev. vil føre disse sakene, dersom dagens ordning videreføres, men i praksis kan det også være Regjeringsadvokaten (RA).

Det er viktig å påpeke at mindrebehovet i UNE ved ny ordning sammenliknet med dagens ordning, ikke nødvendigvis innebærer at det er grunnlag for å kutte i bevilgningen. Dersom dagens ordning videreføres, forventer vi at UNEs ressursbehov knyttet til denne typen saker vil øke. Det er årsaken til at bortfallet av UNEs oppgaver ved omlegging til ny ordning, fremgår som en besparelse i tabellen. UNE har ifølge våre beregninger brukt under 1 mill. kroner årlig på å behandle klager og forsvare sine vedtak i domstolen de foregående årene. Mindrebehovet i UNE som fremgår av tabellen er altså større enn omfanget av ressurser som UNE bruker på denne typen saker i dag og som frigjøres når oppgavene bortfaller.

Tabell S.2: Anslåtte merkostnader av å innføre domstolsbehandling saker om tilbakekall av statsborgerskap, gitt en saksbehandlingsskapasitet i prosedyreenheten på 70 saker i året f.o.m. 2020 (mill. kroner)

Kap.post	Beskrivelse	2019	2020	f.o.m. 2021
410.01	Domstolene	0,5	3,8	5,5
470.01	Fri rettshjelp	0,0	3,3	4,3
490.01	UDI (inkl. ny prosedyreenhet)	2,8	5,6	5,6
491.01	UNE (ev. Regjeringsadvokaten)	-1,1	-1,6	-1,6
	SUM	2,2	11,1	13,7

Kilde: Vista Analyse

Kilder til usikkerhet i budsjettanslagene

Aktørene som behandler saker om tilbakekall av statsborgerskap i dag (dvs. UDI, UNE og domstolene) har begrenset informasjon om ressursbruken i disse sakene, da sakene ikke har vært skilt ut som egne saker i saksbehandlingssystemene. Usikkerheten om dagens ressursbruk fører naturlig nok også til usikkerhet i anslagene for fremtidig ressursbruk i både dagens ordning og i en endret ordning.

En annen kilde til usikkerhet er hva en skal legge til grunn om antall saker som håndteres av hvert ledd i behandlingsskjeden. Eksempelvis vil antall saker i lagmannsretten avhenge av hvor ofte tingretten avsier dom om tilbakekall og hvor mange som vil ønske å anke dommen. Vi har intet godt holdpunkt for å anslå om tingretten vil være enig i UDIs vurdering i 90 pst. av tilfellene, tilsvarende UNEs vurdering av UDIs forvaltningsvedtak i dag (slik vi har lagt til grunn i beregningene), eller om andelen vil ligge nærmere eksempelvis 50 pst. Både antallet saker som skal behandles i hvert ledd i behand-

lingskjeden og ressursbruken per sak i hvert ledd er følgelig kilder til usikkerhet i budsjettkonsekvensene som presenteres i denne rapporten. Anslagene i denne rapporten må leses med dette betydelige forbeholdet.

1 Innledning

Våren 2017 var det mye medieoppmerksomhet om UDI og UNE bør kunne tilbakekalle statsborgerskapet til personer som har bodd lenge i Norge, men som forvaltningen mener at har fått opphold på feilaktig grunnlag. Det kan for eksempel være personer som har å oppgi uriktige opplysninger om hvor de kommer fra eller fått oppholdstillatelse basert på et falskt ekteskap. En av sakene som gjorde problemstillingen aktuell var den såkalte Mahad-rettsaken, om en velintegreert bioingeniør som har bodd i Norge i 17 år, siden han var 14 år, men som fikk statsborgerskapet sitt tilbakekalt fordi forvaltningen mente han hadde oppgitt feil hjemland ifm. sin søknad om opphold og statsborgerskap i Norge. Oslo tingrett avsa dom om at UNEs forvaltningsvedtak var gyldig, men oppmerksomheten rundt saken førte likevel til en diskusjon i Stortinget om myndigheten til å tilbakekalle statsborgerskap burde plasseres hos domstolen i stedet for forvaltningen. Flertallet vedtok at tilbakekall av statsborgerskap skal behandles av domstolene som førsteinstans.

På oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet har Vista Analyse utredet de økonomiske og administrative konsekvensene av å innføre domstolsbehandling av saker om tilbakekall av statsborgerskap. Bakgrunnen for oppdraget er representantforslag 33 S (2016-2017) om domstolsbehandling ved tilbakekallelse av statsborgerskap, jf. Innst. 269 S (2016-2017), behandlet i Stortinget 9. mai 2017.

1.1 Avgrensning, metodisk tilnærming og datagrunnlag

Vi har lagt kravene som følger av utredningsinstruksen og den medfølgende veilederen til grunn for utredningsarbeidet (DFØ, 2016). I henhold til oppdragsbeskrivelsen har vi lagt størst vekt på å utrede budsjettkonsekvensene for UDI, UNE, domstolene, samt kostnaden av fri retts hjelp dersom domstolen skal behandle saker om tilbakekall av statsborgerskap som førsteinstans og alle skal få fri sakførsel i disse sakene.

Utover dette stiller utredningsinstruksen følgende seks krav til hvilke spørsmål en utredning skal besvare:

1. Hva er problemet, og hva vil vi oppnå?
2. Hvilke tiltak er relevante?
3. Hvilke prinsipielle spørsmål reiser tiltakene?
- 4. Hva er de positive og negative virkningene av tiltakene, hvor varige er de, og hvem blir berørt?**
5. Hvilket tiltak anbefales, og hvorfor?
6. Hva er forutsetningene for en vellykket gjennomføring?

Disse spørsmålene besvares på et overordnet nivå. Det første spørsmålet er langt på vei besvart gjennom Stortingets behandling med tilhørende forarbeider. Spørsmål 2 anser vi også som langt på vei besvart gjennom Stortingets behandling. Vi har lagt forarbeider for forslaget og den politiske behandlingen til grunn for besvarelsen av spørsmål 1 og 2. Spørsmål 3 retter seg mot hvilke prinsipielle spørsmål lovendringen reiser. Dette ligger utenfor oppdraget om å vurdere de økonomiske virkningene. Vi har likevel funnet det relevant å gjengi de viktigste prinsipielle vurderingene som er kommet fram gjennom behandlingen av forslaget.

Vår utredning er primært rettet mot spørsmål 4 (uthevet) der det i tråd med oppdragsbeskrivelsen er lagt størst vekt på virkningene for berørte offentlige budsjetter. I tillegg til å vurdere virkninger for

offentlige budsjetter, krever punkt 4 at det også identifiseres eventuelle andre grupper som berøres av lovendringen. I denne utredningen er virkninger for andre berørte parter kun vurdert kvalitativt.

Svaret på spørsmål 4 vil inngå som en del av beslutningsgrunnlaget for å kunne besvare spørsmål 5, men det har ikke vært en del av vårt mandat å gi anbefalinger.

Spørsmål 6 handler i stor grad om gevinstrealisering, dvs. hvilke forutsetninger som må være tilstede for at de ønskede virkningene av lovendringene kan realiseres til lavest mulig kostnader. Vi gir noen overordnede betraktninger om gevinstrealisering. Spørsmål om gevinstrealisering kan med fordel følges opp i det videre arbeidet med utformingen og detaljeringen av gjennomføringen av løsningen som vedtas.

Kilder og datagrunnlag

Utover offentlig tilgjengelig informasjon har vi som en del av utredningsarbeidet hatt dialogmøter med en gruppe fagpersoner i hhv. UNE og UDI. Før møtene ble det sendt ut spørsmål og en liste over ønsket dokumentasjon. Etter møtene ble det ettersendt supplerende informasjon. Det har også vært dialog for å avklare enkeltspørsmål i etterkant. Tilsvarende har vi hatt telefonmøte med Domstolsadministrasjonen (DA) og Statens sivilrettsforvaltning (SRF). Sammen med budsjettdokumenter, politiske vedtak og dokumenter med relevans for saken, har vi flere kilder og datagrunnlag som til sammen danner grunnlaget for våre vurderinger og anslag over økonomiske virkninger.

1.2 Organisering av rapporten

I kapittel 2 presenteres de anslåtte budsjettkonsekvensene av en slik omlegging, samt forutsetningene bak beregningene. I kapittel 3 besvares de seks spørsmålene i utredningsinstruksen.

2 Budsjettkonsekvenser

I dette kapittelet presenteres budsjettkonsekvensene for UDI, UNE, domstolene, samt kostnaden av fri retts hjelp dersom domstolen skal behandle saker om tilbakekall av statsborgerskap som førsteinstans og alle skal få fri sakførsel i disse sakene.

Det som har størst betydning for det årlige ressursbehovet i hver instans på denne typen saker er antall saker som skal behandles i hvert ledd. I avsnitt 2.1 presenteres derfor forutsetningene vi har lagt til grunn om saksomfanget, både på lang sikt (f.o.m. 2021) og de første årene (2019 og 2020).

I avsnitt 2.2 presenteres oversikten over merkostnaden på hver budsjettpost ved ny ordning, sammenliknet med en videreføring av dagens ordning, gitt antakelsen om saksomfanget presentert i avsnittene før. Her presenteres også tabeller som viser forutsetningene lagt til grunn i beregningene. Det legges til grunn at ny ordning har full budsjetteffekt fra 2021, mens budsjetteffekten samlet sett i innføringsåret (2019) er under en femdel og øker til om lag fire femdelere i 2020.

I avsnitt 2.2.1-2.2.4 er konsekvensene for hver budsjettpost (på lang sikt, dvs. 2021) nærmere beskrevet. Her ser vi bort ifra periodiseringen av utgiftene de første årene, som er i fokus i de ovennevnte avsnittene.

2.1 Antakelser om saksomfanget i alle ledd

Budsjettkonsekvensene over statsbudsjettet av å innføre domstolsbehandling av saker om tilbakekall av statsborgerskap (heretter omtalt som «ny ordning»), avhenger av antall saker man legger opp til at forvaltningen og domstolene skal kunne håndtere årlig. Hva som er et fornuftig nivå på kapasiteten i hvert ledd på lang sikt, avhenger av den årlige tilførselen av nye saker (som delvis er avhengig av ytre forhold og delvis kan påvirkes av hvordan UDI og politiet prioriterer sine ressurser). På kort sikt avhenger ønsket kapasitet også av antallet restanser (ikke bare den årlige tilførselen av nye saker) og hva som er akseptabel saksbehandlingstid. Videre vil det være naturlig å se hen til dagens kapasitet, da en gradvis opptrapping typisk er mindre kostnadskrevende og mer realistisk.

For å finne budsjettkonsekvensene av en endring må ressursbruken i den nye ordningen sammenliknes med ressursbruken i dagens ordning. Det er ikke gitt at ressursbruken i dag er representativ for ressursbruken fremover om man beholder dagens ordning. Det er følgelig behov for å anslå de fremtidige kostnadene både i den nye ordningen og i nullalternativet (der man beholder dagens ordning).

Ut ifra disse betraktningene har vi valgt å presentere budsjettkonsekvensene i ny og dagens ordning basert på tre ulike scenarier, avhengig av antallet tilbakekallssaker det legges opp til at UDIs tilbakekallsteam skal utrede per år: 50 saker (såkalt «historisk nivå»), 100 saker (såkalt «2016-nivå») og 130 saker (såkalt «oppskalert nivå»). Som det fremgår av behandlingsskjeden presentert over, antar vi at trinn 1. (tilbakekallsteamet i UDI utreder sakene) er likt i ny og dagens ordning. I beregningene har vi pålagt at samme andel saker går videre til neste ledd i behandlingsskjeden i alle tre scenarier, men andelen vil naturlig nok kunne være forskjellig i ny ordning og dagens ordning, siden hele løpet er forskjellig. Eksempelvis vil andelen saker som går til tingretten være høyere i ny ordning siden tingretten vil være førsteinstans, men vi legger altså til grunn at andelen er lik i alle scenarier uavhengig av om UDI utreder 50 eller 100 saker årlig. Dette medfører at saksomfanget i scenariet «historisk

nivå» nødvendigvis kun vil være tilnærmet likt det faktiske gjennomsnittlige saksomfanget i hver instans i den relevante tidsperioden (ca. 2011/2012 - 2016/2017, tidsperioden benyttet avhenger blant annet av tilgangen på data).

Antakelsene om andelen saker som går videre til neste ledd i behandlingsskjeden presenteres i tabell 2.1. Først følger en forklaring på hvordan de tre nivåene er konstruert (omtalen beskriver antall saker i hvert ledd med dagens ordning, mens antall saker i hvert ledd i ny ordning fremgår av tabellen).

«Historisk nivå» (50 saker behandles av tilbakekallsteamet i UDI)

Dette nivået er skalert slik at antall klagesaker i UNE og antall saker i domstolen stemmer godt med gjennomsnittlig antall saker i perioden. UNE behandlet 158 saker ila 2012-2016, dvs. 31,6 saker per år i snitt. Vi legger til grunn 35 klagesaker i scenariet. Mellom 2011 og tidlig 2017 har tingretten behandlet 19 saker, dvs. 3,2 saker per år i snitt (19/6 år). Dette antallet legger vi til grunn i scenariet. Videre legger vi til grunn 1,3 saker per år i snitt i lagmannsretten (40 pst. av sakene i tingretten), fordi 8 av 19 saker har vært i lagmannsretten, som er tilnærmet lik 40 pst.

Vi legger til grunn at omtrent alle klager til UNE på UDIs vedtak. Vi har ikke tall på hvor mange som ikke klager, men vet at det finnes eksempler på dette. På den annen side finnes det også eksempler på at UNE behandler en klage på nytt dersom det er fremkommet nye opplysninger. Alt i alt virker antakelsen om at antall klager til UNE følger antall vedtak i UDI rimelig. Følgelig må UDI i vårt scenario fatte 35 vedtak, tilsvarende antallet klager i UNE i vårt scenario, jf. over. Dette er noe høyere enn snittet for de siste seks årene, men siden UDIs opprettelse av tilbakekallsteamet i 2016 har endret måten arbeidet med tilbakekall gjennomføres i UDI, er det ikke urimelig å legge mer vekt på produktiviteten i 2016 enn årene før.

UDI har fattet 137 vedtak om tilbakekall av statsborgerskap i løpet av perioden 2012-2016, dvs. 27.4 vedtak årlig i snitt. Antallet vedtak har variert mye fra år til år, men etter opprettelsen av tilbakekallsteamet i 2016 har UDIs kapasitet på denne typen saker økt betydelig; Det ble fattet kun 7 vedtak i 2013, mot 26 vedtak i 2015 og hele 65 vedtak i 2016. UDI har oppgitt at man kan legge til grunn at det fattes vedtak i om lag 70 pst. av sakene tilbakekallsteamet utreder. Ut ifra dette har vi valgt å legge til grunn at tilbakekallsteamet utreder 50 saker og som nevnt fatter vedtak om tilbakekall i 35 av dem (som er 70 pst.).

«2016-nivå» (100 saker behandles av tilbakekallsteamet i UDI)

Dette nivået er skalert slik at antall vedtak i UDI stemmer ganske godt med antallet i 2016. Ut ifra de samme forholdstallene som scenariet over (nærmere beskrevet i tabell 2.1 under), vil det å starte med at tilbakekallsteamet utreder 100 saker, medfører 70 vedtak. Dette er tilnærmet likt nivået i 2016, da UDI fattet 65 vedtak. For scenariet «2016-nivå» innebærer pålegget om at samme andel saker skal gå videre til neste ledd som i det historiske scenariet, at antallet saker i domstolen i dette alternativet er høyere enn faktisk nivå i 2016, fordi det tar tid fra sakene utredes og behandles i UDI, til klagen er behandlet i UNE og vedkommende ev. kan ta saken til domstolen. Alle de tre scenariene må sees på som en situasjon med konstante saksomfang over tid, altså antall saker i domstolen i 2016 dersom antallet vedtak i UDI i alle forutgående år hadde vært på nivå med antallet i 2016.

«Oppskalert nivå» (130 saker behandles av tilbakekallsteamet i UDI)

Vi presenterer også et tredje alternativ der UDIs tilbakekallsteam utreder 130 saker. Vi antar at dette kan være en realistisk kapasitetsøkning på kort til mellomlang sikt i de ulike instansene i en ev. ny

ordning. Gitt dagens ordning innebærer dette scenariet at anslagsvis 8,2 saker prøves for tingretten årlig, mens antallet saker som behandles av tingretten gitt ny ordning er anslagsvis hele 91 saker.

2.1.1 Antakelser om saksgangen

Tabell 2.1 gir en oversikt over forutsetningene lagt til grunn i våre beregninger om andelen saker som går videre til neste ledd i behandlingsskjeden. Tidsdimensjonen har vi i første omgang sett bort ifra. Antall saker i hvert ledd som oppgis i tabellen kan følgelig tolkes som antall saker årlig i en langsiktig likevekt. Dersom saksbehandlingsskapiteten er for lav i ett ledd, slik at restanser bygges opp, vil antallet saker per år avvike fra denne oversikten. Vi kommer tilbake til periodisering av sakene i neste avsnitt.

Det er implisitt lagt til grunn at den instansen som fremover har myndighet til å tilbakekalle statsborgerskap, vil være like tilbøyelig til å tilbakekalle som praksisen har vært til nå, dvs. det legges ikke til grunn noen endringer i adgangen loven gir, eller tolkningen av den, til å tilbakekalle statsborgerskap. Videre legges det til grunn at domstolene og forvaltningen ville trukket de samme konklusjonene om tilbakekall – ingen av instansene er mer restriktiv enn den andre.

Tabell 2.1: Antallet saker som i beregningene går videre til neste ledd i behandlingsskjeden

Behandlingsledd	Ordning	Antall saker	Kommentar
Tilbakekallsteam i UDI utreder saken	Dagens ordning	100	Kan skaleres. Vi har valgt «2016-nivå» som startpunkt.
	Ny ordning	100	
Vedtak i UDI	Dagens ordning	70	UDI oppgir at man erfaringsmessig kan forvente at 70 pst. av sakene som tilbakekallsteamet utreder vil ende med vedtak om tilbakekall. UDI fattet 65 vedtak om tilbakekall i 2016.
Ny prosedyreenhet	Ny ordning	70	Antar staten vil ønske å føre samme andel av sakene for domstolen som andelen av de utredede sakene det i dag fattes vedtak om tilbakekall.
Fri rettshjelp/sakførsel (førsteinstans)	Dagens ordning	0	Antar det gis fri rettshjelp i et neglisjerbart antall saker i dag. Fylkesmann i Oslo og Akershus innvilget ingen fri rettshjelp i saker om tilbakekall av statsborgerskap i 2016. Vi legger til grunn at oppfølging av stortingsvedtak 648 innebærer fri sakførsel i alle saker i tingretten (og lagmannsretten) om tilbakekall av statsborgerskap.
	Ny ordning	70	
UNE klagebehandling	Dagens ordning	70	Vi har ikke tall på andelen som klager til UNE, men legger til grunn at det er omtrent samme antall saker i UNE som vedtak i UDI. Fra 2012-2016 behandlet UNE 158 klager, mens UDI fattet 137 vedtak. Antall saker i UNE var altså noe høyere enn antall vedtak i UDI, delvis fordi enkelte har fått klagesaken behandlet flere ganger.

(antall saker der vedtaket opprettholdes i parentes)		(63)	UNE oppgir at UDIs vedtak ble opprettholdt i 154 av 170 saker i perioden 2012-2017. Vi legger derfor til grunn at UNE opprettholder UDIs vedtak i 90 pst. av sakene.
Tingretten prøver forvaltningsvedtak	Dagens ordning	6,3	Vi legger til grunn at 10 pst. av sakene der UNE opprettholder UDIs vedtak, prøves for tingretten. Dette er basert på historiske tall (men avrundet): Fra 2012-2017 opprettholdt UNE 154 vedtak, mens domstolen behandlet 19 slike saker ila. perioden 2011-2017. $19/154=0.12$ (ca. 10 pst.)
Tingretten som førsteinstans	Ny ordning	70	Antar tingretten vil behandle samme antall saker som i dag får vedtak om tilbakekall fra UDI, tilsvarende antall saker i den nye prosedyreenheten.
(antall dommer om tilbakekall i parentes)		(63)	Vi legger til grunn at tingretten avsier dom om tilbakekall i 90 pst. av sakene, dvs. samme andel som UNEs behandling av UDIs vedtak. Vi har ikke holdepunkter for å anta en annen andel, men understreker at denne antakelsen er usikker. Dersom domstolen er mer tilbakeholden enn UNE har vært med tilbakekall, vil kostnadene over statsbudsjettet knyttet til å behandle tilbakekallssaker bli lavere enn vi anslår i denne rapporten, alt annet likt.
Lagmannsretten	Dagens ordning	2,5	Vi legger til grunn at 40 pst. av sakene som prøves for tingretten ankes til lagmannsretten i dagens ordning. Basert på historiske tall: 8 av 19 saker var i lagmannsretten. $8/19=0.42$. (40 pst. av 6,3 saker er 2,5)
	Ny ordning	56,7	På høyst usikkert grunnlag legger vi til grunn at 90 pst. av de som får dom om tilbakekall i tingretten får saken behandlet i lagmannsretten. Dette er basert på en antakelse om at nesten alle vil ønske å anke (siden det gis fri sakførsel), men at noen får avslag. Ifølge DA blir 9 pst. av sivile tvistesaker som ankes fra tingrettene, silt bort. Vi vet ikke om det er grunn til å tro at man siler bort flere eller færre i denne typen saker. Antakelig kan det legges politisk føringer om dette.
Fri sakførsel i lagmannsretten	Dagens ordning	0	Antar det gis fri rettshjelp i et neglisjerbart antall saker i dag, jf. over.
	Ny ordning	56,7	Vi legger til grunn at oppfølging av stortingsvedtak 648 innebærer fri sakførsel i alle saker om tilbakekall av statsborgerskap, jf. over.
UNE rettssaker (ev. Regjeringsadvokaten)	Dagens ordning	8,8	Summen av sakene i tingretten og lagmannsretten lagt til grunn over.

Kilde: Vista Analyse

2.1.2 Antakelser om saksbehandlingstid og periodisering av utgiftene

I februar 2017 instruerte JD både UDI og UNE om å vente med behandlingen av saker om tilbakekall av statsborgerskap etter statsborgerloven § 26 annet ledd til regelverket er endret. Dette innebærer at det ikke skal fattes vedtak om tilbakekall. Senere ble det presisert at sakene heller ikke skal utredes.

UDI og UNE er også instruert om å stille relaterte saker i bero, det vil si saker som ikke kan avgjøres før det foreligger avgjørelse i sak om tilbakekall etter statsborgerloven § 26 annet ledd. Dette kan for eksempel gjelde søknader om familiejenforening, permanent oppholdstillatelse, reisedokument og norsk statsborgerskap der referansepersoner har fått sak om tilbakekall av norsk statsborgerskap stilt i bero. Der søknad om permanent oppholdstillatelse eller midlertidig oppholdstillatelse stilles i bero, kan tidligere tillatelse likevel fornyes.

Berostillingen innebærer at UDI og UNE har brukt mindre ressurser på denne typen saker i 2017 enn i 2016. I den grad vi sammenlikner ny ordning med tidligere års ressursbruk (i tillegg til hovedsammenlikningsgrunnlaget som er videreføring av dagens ordning), benytter vi følgelig ressursbruken i 2016 som et referansepunkt, ikke 2017 eller 2018.

UDI – mellom 100 og 250 saker ferdig utredet ila 2019 – samme ressursbruk uansett ordning

I denne rapporten legger vi til grunn at tilbakekallsteamet i UDI igjen skal behandle tilbakekallssaker som normalt f.o.m. januar 2019, med samme ressursbruk som i 2016. En endring, gitt ny ordning, er imidlertid at UDI antakelig vil måtte vente på rettskraftig dom før relaterte saker kan behandles. Det innebærer at UDI i påvente av dette vil ha mer ressurser enn i 2016 til å behandle andre ikke-relaterte saker, samt utrede flere tilbakekall av statsborgerskap-saker de første årene. Etter hvert som det kommer rettskraftige dommer i tingretten og/eller lagmannsretten, vil en større andel av tilbakekallsteamets portefølje igjen blir de relaterte sakene. Dette er i utgangspunktet kun en forskyving av saker, som ikke endrer UDIs totale omfang av saker. Imidlertid forventes produktiviteten å falle når tilknyttede saker, med svært overlappende saksdokumenter, ikke lenger kan behandles samtidig av de samme saksbehandlerne.

Vi legger derfor til grunn at teamet vil kunne behandle minst 100 saker årlig om tilbakekall av statsborgerskap, samt relaterte saker, innenfor samme ressursbruk som teamet hadde på denne typen saker i 2016. I praksis forventer vi at teamet vil utrede langt flere saker de første årene, men deretter færre, når behandlingen av relaterte saker kan begynne. UDI anslår at det krever 20 årsverk å bygge ned restansene på 630 saker som foreligger i dag, som innebærer at teamet på 8 ansatte behandler 250 saker per år. Siden vi legger til grunn at tilbakekallsteamet har omtrent samme ressursbehov i både dagens og ny ordning, vil antall saker vi legger til grunn ikke påvirke anslåtte merkostnader i 2019 og 2020 av omlegging til ny ordning for UDI. Det påvirker imidlertid hvor mange saker som vil ligge klare for at prosedyreenheten skal føre saken for tingretten.

UNE – ny ordning gir under ett årsverk i ressursbesparelse sammenliknet med 2016

Før tilbakekallssakene ble stilt i bero, var saksbehandlingstid i UNE i saker om tilbakekall av statsborgerskap 3-4 måneder. Dersom man viderefører dagens ordning, og UDI fattet 70 vedtak om tilbakekall ila 2019, forventer vi at UNE skulle behandlet om lag dobbelt så mange klagesaker som i 2016 (anslagsvis 63 mot 33 tilbakekallssaker i 2016). I våre anslag for kostnadene i nullalternativet (videreføring av dagens ordning) antar vi at UNE klarer å behandle $\frac{1}{4}$ av disse sakene i 2019 og alle 63 sakene fra 2020. Videre legger vi til grunn for beregningen at det vil være 3,2 saker i tingretten og

1,3 saker i lagmannsretten om UNEs forvaltningsvedtak i 2019, dersom dagens ordning videreføres, og dobbelt så mange saker f.o.m. 2020.

Dersom det innføres ny ordning f.o.m. 2019, vil UNE ikke lenger behandle klagesakene. Sammenliknet med ressursbruken UNE hadde på klagebehandling på UDIs vedtak om tilbakekall av statsborgerskap i 2016, er dette en ressursbesparelse på anslagsvis 0,4 årsverk. Videre vil UNEs prosedyreenhet eller Regjeringsadvokaten (RA) ikke lenger skulle forsvare UNEs forvaltningsvedtak i denne typen saker. UNE har ikke kunnet gi oss anslag på ressursbruken på dette i 2016, men på usikkert grunnlag antar vi at den var noe mindre enn ressursbruken på klagesakene, siden det var svært få rettsaker. Se nærmere omtale under avsnitt 2.2.2 Konsekvenser for UNE.

Også UNE vil måtte utsette behandling av relaterte saker til det foreligger rettskraftig dom i tilbakekallssakene. Som over antar vi at dette ikke påvirker omfanget av saker som totalt skal behandles årlig, men bare at UNE vil ha ressurser til å behandle flere ikke-relaterte saker i 2019 enn i 2016, for så å ha mindre kapasitet til andre saker når relaterte saker igjen kan behandles.

Prosedyreenheten – 1/2 effekt første året med ny ordning

Vi antar at prosedyreenheten vil opprettes ila. 2019, og at enheten begynner å forberede noen av sakene som tilbakekallsenheten har utredet. Vi legger imidlertid til grunn at det vil være svært få saker som behandles i tingretten ila. 2019, da saksbehandlingstiden for sivile tvistesaker behandlet i tingrettene var i overkant av 5 måneder i 2017. Vi legger til grunn helårseffekt fra 2020.

Dersom dagens ordning videreføres (nullalternativet), vil det ikke være utgifter til opprettelsen av en slik enhet.

Tingretten – 1/4 effekt første året med ny ordning

Domstolene i førsteinstans behandler i størrelsesorden 16 000-17 000 sivile tvistesaker i året, så 90 flere saker utgjør en økning på kun 0,5 pst. Domstolen i andreinstans behandler om lag 2 000 anker over dommer i sivile saker, så 70 flere saker utgjør en økning på ca. 3,5 pst. For domstolene under ett er økningen i saksmengde ikke særlig stor, men dersom en følger DAs anbefaling om at Oslo tingrett og Borgarting lagmannsrett skal behandle samtlige saker om tilbakekall av statsborgerskap, vil det antakelig ha betydning for saksbehandlingstiden hos disse to, alt annet likt.

Stortingets mål er en saksbehandlingstid på under 6 måneder i hver av instansene. Saksbehandlingstiden i 2017 for sivile tvistesaker behandlet i tingrettene var 5,2 måneder (ca. 5,7 mnd. i Oslo tingrett), og 6,5 måneder i lagmannsrettene (8,2 mnd. i Borgarting lagmannsrett).

Vi har ikke gode holdepunkter for å anslå antall saker som vil havne i tingretten i 2019 og 2020 verken i ny eller dagens ordning. I denne rapporten legges det til grunn at en videreføring av dagens ordning innebærer 3,2 saker i tingretten i 2019 («historisk nivå»-alternativet) og helårseffekt med 6,3 saker årlig f.o.m. 2020 («2016-nivå»-alternativet). Videre legger vi på usikkert grunnlag til grunn at dersom tingretten skal være førsteinstans (ny ordning) vil det innebære en merkostnad første året tilsvarende ¼ av helårseffekten, og at deler av merkostnadene er utgifter til kursing av tingrettsdommere. Som for prosedyreenheten legger vi til grunn helårseffekt fra 2020, dvs. 70 saker i året i vårt hovedalternativ.

Lagmannsretten – ingen budsjetteffekt med ny ordning i 2019, helårseffekt først i 2021

I dagens ordning tar det antakelig mer enn halvannet år fra UDI fatter vedtak om tilbakekall til saken ev. er i lagmannsretten: Det kan ta et halvt år fra UDI fatter vedtak til klagesaken behandles i UNE, deretter innebærer saksbehandlingstiden i tingretten at det kanskje går enda et halvår før det foreligger en tingrettsdom i saken og 8 nye måneder før saken behandles i lagmannsrett. Vi har ikke oversikt over om det forventes saker i lagmannsretten i 2019 dersom dagens ordning videreføres, men legger til grunn det «historiske nivået» på 1,3 saker i 2019 og helårseffekt med 2,5 saker årlig f.o.m. 2020 («2016-nivå»-alternativet).

Med ny ordning legger vi til grunn at sakene i tingretten havner i lagmannsretten omtrent $\frac{3}{4}$ år senere, som innebærer ingen saker i 2019, halv effekt i 2020 og helårseffekt fra 2021.

Fri rettshjelp/sakførsel – liten effekt i 2019, helårseffekt først i 2021

I dag er det tilnærmet ingen som får fri rettshjelp i saker om tilbakekall av statsborgerskap. I en ny ordning der det gis fri sakførsel til alle som får saken sin behandlet i tingretten og lagmannsretten, blir antall saker summen av disse. Det innebærer i våre beregninger tilnærmet null saker i 2019, nesten 100 saker i 2020 og helårseffekt med i underkant av 130 saker i 2021.

2.2 Anslåtte merkostnader over statsbudsjettet

I dette avsnittet presenteres de anslåtte merkostnadene over statsbudsjettet i henholdsvis 2019, 2020 og 2021 av å innføre domstolsbehandling av saker om tilbakekall av statsborgerskap f.o.m 2019, gitt at man legger til grunn at UDI vil utrede 100 saker årlig. Antakelsene som ligger bak anslåttene for hver instans presenteres nærmere i de påfølgende avsnittene (2.2.1.-2.2.4). Der presenteres også alternative budsjettanslag dersom det legges til grunn en høyere eller lavere saksbehandlingsskapasitet i UDI og resten av behandlingsskjeden.

Som det fremgår av tabellene under vil den nye ordningen medføre økt ressursbehov i domstolen, UDI, samt økte utgifter til fri sakførsel, sammenliknet med en videreføring av dagens ordning. Videre er den nye ordningen mindre ressurskrevende for UNE enn dagens ordning. Imidlertid er det viktig å påpeke at sistnevnte ikke nødvendigvis innebærer at det er grunnlag for å kutte i bevilgningen til UNE. I sammenlikningen av dagens ordning med den nye ordningen, har vi lagt til grunn et høyere antall tilbakekallssaker i retten enn det har vært de siste årene, noe som innebærer at dagens ordning vil kreve mer ressurser i UNE enn det som har vært tilfellet til nå.

I tabell 2.2 presenteres de anslåtte merkostnadene i henholdsvis 2019, 2020 og 2021 av å innføre domstolsbehandling av saker om tilbakekall av statsborgerskap f.o.m 2019. Her er en kort oppsummering av antakelsene om periodisering av merkostnadene, presentert i avsnitt 2.1.2 over: Det er her lagt til grunn at UDI vil utrede 100 saker årlig f.o.m. 2019 og at 70 av disse sakene vil føres for domstolen på sikt. Det legges imidlertid til grunn at kun ett fåtall av sakene (5-10 saker) behandles av prosedyreenheten og tingretten ila. 2019, og at om lag halvparten av merkostnadene i 2019 knyttes til prosedyreenheten er utgifter forbundet med å opprette enheten. Merkostnadene for tingretten antas kun å ha om lag $\frac{1}{4}$ effekt i 2019, men full effekt fra 2020. For lagmannsretten legges det til grunn halv budsjetteffekt i 2020 og full effekt fra 2021. Mindrebehovet for UNE gitt ny ordning, som presenteres i tabellen, bygger på forutsetningen om at dersom dagens ordning videreføres skal UNE behandle anslagsvis 47 saker i 2019 ($\frac{3}{4}$ effekt) og 63 saker årlig fra 2020, pluss 4,4 rettsaker om

UNEs forvaltningsvedtak i 2019 og 8,8 saker fra 2020. Mens disse oppgavene bortfaller i ny ordning. I tabellen presenteres rettsakene som kostnader på UNEs budsjett, fordi det legges til grunn at det er prosedyreenheten i UNE som ev. vil føre disse sakene, dersom dagens ordning videreføres, men i praksis kan det også være Regjeringsadvokaten (RA).

Tabell 2.2: Anslåtte merkostnader av å innføre domstolsbehandling av saker om tilbakekall av statsborgerskap, gitt en saksbehandlingsskapasitet i prosedyreenheten på 70 saker i året f.o.m. 2020 (mill. kroner)

Kap.post	Beskrivelse	2019	2020	2021
410.01	Domstolene	0,5	3,8	5,5
470.01	Fri rettshjelp	0,0	3,3	4,3
490.01	UDI (inkl. ny prosedyreenhet)	2,8	5,6	5,6
491.01	UNE (ev. Regjeringsadvokaten)	-1,1	-1,6	-1,6
	SUM	2,2	11,1	13,7

Kilde: Vista Analyse

De neste fire tabellene viser henholdsvis i) anslåtte kostnader i ny og dagens ordning gitt at 70 saker årlig skal føres for tingretten eller 70 vedtak om tilbakekall i UDI, ii) antall saker lagt til grunn i beregningene, iii) kostnaden per sak i hver instans, samt produktiviteten lagt til grunn i hvert behandlingsledd (målt i antall saker per årsverk) og iv) gjennomsnittskostnaden per sak.

Det må igjen understrekes at disse kostnadsanslagene og forutsetningene bak beregningene er usikre. Selv om vi oppgir kostnadene per sak i hvert ledd i kroner, slik de beregningsteknisk har inngått i beregningene våre, må dette ikke forstås som at anslagene holder dette presisjonsnivået.

Tabell 2.3: Anslåtte kostnader i ny ordning og dagens ordning, gitt 70 saker til tingretten/vedtak i UDI (mill. kr)

Instans	Beskrivelse/ordning	2019	2020	2021
Tingretten	Dagens ordning	0,12	0,23	0,23
	Ny ordning	0,64	2,56	2,56
Lagmannsretten	Dagens ordning	0,07	0,15	0,15
	Ny ordning	0,00	1,67	3,33
Fri rettshjelp	Dagens ordning	0,00	0,00	0,00
	Ny ordning	0,00	3,31	4,26
Tilbakekallsteam i UDI	Dagens ordning	3,10	3,10	3,10
	Ny ordning	3,10	3,10	3,10
Ny prosedyreenhet i UDI	Dagens ordning	0,00	0,00	0,00
	Ny ordning	2,80	5,60	5,60
UNE klagebehandling	Dagens ordning	0,70	0,93	0,93
	Ny ordning	0,00	0,00	0,00
UNE rettsaker (ev. Regjeringsadvokaten)	Dagens ordning	0,35	0,71	0,71
	Ny ordning	0,00	0,00	0,00

Kilde: Vista Analyse

Tabell 2.4: Antall saker i ny ordning og videreføring av dagens ordning, gitt 70 saker til tingretten/vedtak i UDI

Instans	Beskrivelse/ordning	2019	2020	2021
Tingretten	Dagens ordning	3,2	6,3	6,3
	Ny ordning	5-10	70	70
Lagmannsretten	Dagens ordning	1,3	2,5	2,5
	Ny ordning	0	28,4	56,7
Fri rettshjelp	Dagens ordning	0	0	0
	Ny ordning	0	98,4	126,7
Tilbakekallsteam i UDI	Dagens ordning	100	100	100
	Ny ordning	100	100	100
Ny prosedyreenhet i UDI	Dagens ordning	0	0	0
	Ny ordning	5-10	70	70
UNE klagebehandling	Dagens ordning	52,5	70	70
	Ny ordning	0	0	0
UNE rettssaker (ev. Regjeringsadvokaten)	Dagens ordning	4,4	8,8	8,8
	Ny ordning	0	0	0

Kilde: Vista Analyse

Tabell 2.5: Antall saker per årsverk og kostnad per sak lagt til grunn i beregningene

Beskrivelse	Antall tilbakekallssaker per årsverk	Kostnad per sak
Tingretten (per dommerårsverk, pluss inkl. 0,5 saksbehandler)	50	36 500
Lagmannsretten (per dommerårsverk, pluss inkl. 0,6 saksbehandler)	33	58 788
Fri rettshjelp	-	33 660
Tilbakekallsteam i UDI (i tillegg kapasitet til å behandle relaterte saker parallelt)	30	31 000
Ny prosedyreenhet i UDI	12,5	80 000
UNE klagebehandling (merbehovet sammenliknet med kun å behandle relaterte saker)	70	13 286
UNE rettssaker (ev. Regjeringsadvokaten)	12,5	80 000

Kilde: Vista Analyse

Som det fremgår av tabell 2.5 legger vi til grunn samme kostnad per sak i hvert ledd i behandlingkjeden i ny ordning og i dagens ordning. Med unntak av klagebehandlingen i UNE er leddene de samme i begge ordningene, selv om tingrettens rolle er ulik, henholdsvis som kontrollorgan for for-

valtningsvedtak i dagens ordning og førsteinstans i ny ordning. Å føre en sak gjennom hele behandlingsskjeden, fra utredning i UDI til dom i lagmannsretten, er derfor omtrent like ressurskrevende i dagens og ny ordning i våre beregninger, jf. tabell 2.6. Fri sakførsel kommer som en tilleggsutgift over statsbudsjettet dersom det skal gis til alle uten behovsprøving. Gjennomsnittskostnaden per sak er imidlertid langt lavere i dagens ordning, fordi kun et fåtall av sakene føres for domstolen.

Tabell 2.6: Totale kostnad per sak i ny og dagens ordning (i kroner, avrundet til nærmeste tusen)

Beskrivelse	Dagens ordning	Ny ordning
Kostnaden av en sak som går gjennom hele behandlingsskjeden (fra UDI til lagmannsretten), ekskl. ev. rettshjelp.	300 000	286 000
- Inkl. fri rettshjelp (kun ny ordning)	-	354 000
Gjennomsnittskostnad per sak, ekskl. ev. rettshjelp	51 000	191 000
- Inkl. fri rettshjelp (kun ny ordning)	-	234 000

Kilde: Vista Analyse

2.2.1 Konsekvenser for UDI (kap. 490, post 01)

Forutsetninger om ressursbruk per sak og kostnad per årsverk:

I denne rapporten utreder vi alternativet der det opprettes en ny prosedyreenhet i UDI som fører sakene for tingretten og lagmannsretten. Det er lagt til grunn at opprettelsen av en slik enhet vil kunne organiseres etter mønster av den nyopprettede prosedyreenheten i UNE, blant annet med tanke på kravene til de ansattes kompetanse. Etter innspill fra UDI og UNE vil vi imidlertid legge til grunn et noe høyere ressursbehov per sak i den nye prosedyreenheten enn det som forventes i UNES prosedyreenhet. Dette er nærmere omtalt under.

Basert på innspill fra UDI legger vi til grunn at en saksbehandler i tilbakekallsteamet i UDI kan behandle ca. 30 saker om tilbakekalling av statsborgerskap årlig, pluss ev. tilknyttede saker. Ofte krever sakene grundige undersøkelser og omfattende informasjonsinnhenting. Vi legger til grunn at tilbakekallsteamet beholder arbeidsoppgavene knyttet til å utrede sakene også i ny ordning. Antakelig er det om lag like ressurskrevende å ferdigstille bakgrunnsmateriale til prosedyreenheten som skal føre saken for tingretten, som det i dag er å fatte og dokumentere forvaltningsvedtakene i UDI. Det legges derfor til grunn samme ressursbehov per sak i tilbakekallsteamet både i dagens ordning og med ny ordning.

I tillegg til tilbakekall fatter også teamet vedtak i såkalte avhengighetssaker (også omtalt som tilknyttede eller relaterte saker). Det vil si saker som relaterer seg til tilbakekallelsen/saker som er avhengige av utfallet i tilbakekallssaken. Dette vil typisk være utvisningssaker eller søknader om familiegjenforening, permanente oppholdstillatelser, statsborgerskap eller reisedokumenter. I 2016 fattet tilbakekallsteamet, bestående av 8 medarbeidere, i tillegg til 295 vedtak om tilbakekall generelt (herunder tilbakekall av midlertidige og permanente oppholdstillatelser, i tillegg til statsborgerskap), 575 slike relaterte vedtak. Teamet fattet altså totalt 870 vedtak, hvorav 65 var vedtak om tilbakekall av statsborgerskap.

I dagens ordning sender eksempelvis UDI ut varsel om utvisning parallelt med varsel om tilbakekall av statsborgerskap, i tilfellene der dette er aktuelt. Siden samme saksbehandler arbeider med relaterte saker (med overlappende saksdokumenter) parallelt, blir merkostnaden knyttet til hver enkelt sak lavere enn om arbeidet var delt opp. Vi har ingen holdepunkter for å anslå de administrative kostnadene for UDI som følge av at behandlingen av relaterte saker må utsettes. Det vil blant annet avhenge av om tingretten gir staten medhold i en stor eller liten andel saker, fordi det påvirker hvordan UDI skal behandle avhengighetssakene.

Dette er imidlertid enda en grunn til at vi ikke forventer at det frigis ressurser i UDI selv om de ikke lenger skal fatte vedtakene om tilbakekall. Det er en risiko for at ressursbruken til tilbakekallsteamet i stedet vil øke, dersom det går lang tid mellom teamet utreder en sak til relaterte saker skal behandles (som først kan skje etter en rettskraftig dom om tilbakekall). I tillegg til den administrative betydning ved at man mister synergigevinsten som ligger der i dag, når samme saksbehandler behandler relaterte saker parallelt, kan det også ha betydning for utfallet av sakene hvis beslutningstidspunktet forskyves potensielt flere år og eksempelvis tilknytningen til Norge blir sterkere. Budsjettkonsekvensene av slike ringvirkninger for andre poster på statsbudsjettet, for eksempel folketrygden, ligger imidlertid utenfor oppdraget.

UDI oppgir at et årsverk på marginen koster 930 000 kroner, inkludert lønn, arbeidsgiveravgift, pensjonsforpliktelser, samt overheadkostnader i form av ledelsesressurser og støttefunksjoner. Det legges til grunn samme kostnad per årsverk i UDI og UNE, men en høyere kostnad i den nye prosedyreenheten pga. krav om advokatbevilgning og autorisering som fullmektig. I den nye enheten legger vi til grunn gjennomsnittskostnaden per årsverk som ble lagt til grunn ifm. opprettelsen av UNEs prosedyreenhet, dvs. 1 mill. kroner per årsverk, inkludert lønn, arbeidsgiveravgift, pensjonsforpliktelser, samt overheadkostnader.

Nærmere vurderinger om ressursbruken per sak i en ev. ny prosedyreenhet i UDI

I vurderingen av forventet ressursbruk per sak i en ny prosedyreenhet i UDI har vi som nevnt tatt utgangspunkt i den forventede ressursbruken i UNEs prosedyreenhet, ifm. opprettelsen av enheten. UNE mottar årlig mellom 200-300 stevninger om gyldigheten av sine vedtak (kun et par stykker gjelder tilbakekall av statsborgerskap). Disse sakene føres hovedsakelig av Regjeringsadvokaten (RA). F.o.m. mai 2016 har UNE hatt et prosjekt med en liten prosedyreenhet (5 ansatte inkludert leder) som fører noen av sakene selv, og f.o.m. april 2018 skal en prosedyreenhet på 8 ansatte inkludert leder være fullt bemannet.

Det er forutsatt at prosedyreenheten til UNE vil prosedere ca. 120-130 saker per år, dvs. 15-16 saker per årsverk. Prosedyreenheten skal altså forsvare et utvalg av sakene der UNEs forvaltningsvedtak skal prøves for retten. Etter UNEs og UDIs vurdering vil det være mer ressurskrevende for en ny prosedyreenhet i UDI å føre saker om tilbakekall av statsborgerskap for domstolen som førsteinstans, enn det er for prosedyreenheten til UNE å forsvare UNEs forvaltningsvedtak. På usikkert grunnlag er det derfor lagt til grunn at den nye prosedyreenheten til UDI kan håndtere 12,5 saker per årsverk (=100/8). Det legges til grunn samme ressursbruk per sak i den nye prosedyreenheten både når saken behandles i tingretten og i lagmannsretten.

Ressursbruken i prosedyreenheten vil blant annet avhenge av om enheten får bistand fra saksbehandlere i andre avdelinger. UNE oppgir at saksbehandler i det juridiske sekretariatet har oppgaver knyttet til rettssaken der denne håndteres av UNEs prosedyreenhet, blant annet ved at saksbehandlere bistår prosedyreenheten, innhenter informasjon, deltar i retten, avgir forklaring mv. Det føres

ikke oversikt over tids- eller ressursbruk i rettssaker verken for saksbehandlere eller prosedyreenheten. På usikkert grunnlag har vi lagt til grunn at disse oppgavene knyttet til rettssaker om tilbakekall av statsborgerskap krever om lag 1/70 årsverk i UNE, dvs. tilsvarende ressursbruken knyttet til behandlingen av en gjennomsnittlig asylsak (viser også til omtale under avsnitt 2.2.2 Konsekvensene for UNE).

Vi legger til grunn at tilbakekallsteamet i UDI, som utreder sakene før prosedyreenheten overtar, vil kunne ha en tilsvarende rolle som saksbehandlere i sekretariatet i UNE. Vi forventer følgelig ikke noen ressursbesparelse i tilbakekallsteamet, selv om avdelingen ikke lenger skal fatte forvaltningsvedtak om tilbakekall i disse sakene.

Dagens ordning – kostnad fremover i tre scenarier (avhengig av antall saker):

Scenario 1: 50 tilbakekallssaker i UDI

Dersom en legger til grunn at tilbakekallsteamet utreder 50 saker, krever det ressurser tilsvarende 1,6 mill. kroner i helårseffekt, dersom en legger til grunn at et årsverk koster 930 000 kroner og at hver saksbehandler kan behandle 30 saker årlig. Vi antar at UDI fatter vedtak om tilbakekall i 35 av sakene (70 pst.).

Scenario 2: 100 tilbakekallssaker i UDI

Dersom en legger til grunn at tilbakekallsteamet utreder 100 saker, krever det ressurser tilsvarende 3,1 mill. kroner, dersom en legger til grunn at et årsverk koster 930 000 kroner og at hver saksbehandler kan behandle 30 saker årlig. Vi antar at UDI fatter vedtak om tilbakekall i 70 av sakene.

Scenario 3: 130 tilbakekallssaker i UDI

Dersom en legger til grunn at tilbakekallsteamet utreder 130 saker, krever det ressurser tilsvarende 4,0 mill. kroner, dersom en legger til grunn at et årsverk koster 930 000 kroner og at hver saksbehandler kan behandle 30 saker årlig. Vi antar at UDI fatter vedtak om tilbakekall i 91 av sakene (70 pst.).

Ny ordning (tingrett som førsteinstans) – kostnad fremover i tre scenarier (avhengig av antall saker):

Scenario 1: 50 tilbakekallssaker i UDI

Det legges til grunn at ressursbruken i tilbakekallsteamet er den samme som i dagen ordning, dvs. 1,6 mill. kroner.

Videre vil prosedyreenheten føre 35 av sakene for tingretten (70 pst.). Dersom en legger til grunn at et årsverk i prosedyreenheten koster 1,0 mill. kroner og at hver ansatt kan behandle 12,5 saker årlig, så vil den samlede kostnaden tilsvare 2,8 mill. kroner.

Scenario 2: 100 tilbakekallssaker i UDI

Det legges til grunn at ressursbruken i tilbakekallsteamet er den samme som i dagen ordning, dvs. 3,1 mill. kroner.

Videre vil prosedyreenheten føre 70 av sakene for tingretten (70 pst.). Dersom en legger til grunn at et årsverk i prosedyreenheten koster 1,0 mill. kroner og at hver ansatt kan behandle 12,5 saker årlig, så vil den samlede kostnaden tilsvare 5,6 mill. kroner.

Scenario 3: 130 tilbakekallssaker i UDI

Det legges til grunn at ressursbruken i tilbakekallsteamet er den samme som i dagens ordning, dvs. 4,0 mill. kroner.

Videre vil prosedyreenheten føre 91 av sakene for tingretten (70 pst.). Dersom en legger til grunn at et årsverk i prosedyreenheten koster 1,0 mill. kroner og at hver ansatt kan behandle 12,5 saker årlig, så vil den samlede kostnaden tilsvare 7,3 mill. kroner.

2.2.2 Konsekvenser for UNE (kap. 491, post 01)

Klagebehandling av UDIs vedtak

UNE oppgir at tilbakekallssaker er svært ressurskrevende (kanskje ett årsverk klarer 30 saker per år, som UDIs tilbakekallsenhet). Imidlertid blir ikke ressursbesparelsen tilsvarende stor per sak, fordi man taper synergigevinstene som ligger i dagens ordning ved at samme saksbehandler holder i flere relaterte saker.

I dag behandler UNE klagesaker sammen med relaterte saker. Eksempelvis behandlet UNE i 2016 totalt 33 saker om tilbakekall av statsborgerskap etter statsborgerloven § 26 annet ledd, og i 18 av disse sakene behandlet de også en utvisningssak parallelt med tilbakekallssaken (dvs. i overkant av 50 pst. av sakene). UNE skal fremdeles behandle de relaterte sakene, selv om klagebehandlingen i saker om tilbakekall av statsborgerskap ikke lenger blir en oppgave hos UNE.

Basert på innspill fra UNE antar vi om arbeidet med klagebehandling av saker om tilbakekall av statsborgerskap utgår fra UNEs portefølje, innebærer det en besparelse tilsvarende 70 saker per årsverk. Dvs. at over halvparten av ressursbruken per sak i dag ikke vil frigis ved omleggingen. Det skyldes at omfanget av saksdokumenter som den ansatte skal sette seg inn i vil være om lag det samme uavhengig av om det er en klagesak om tilbakekall av statsborgerskap kombinert med en utvisningssak (gitt dagens ordning) eller en utvisningssak etter en dom om tilbakekall (gitt ny ordning). Sagt på en annen måte antar vi altså at klagesaker om tilbakekall av statsborgerskap innebærer et merbehov på 1/70 årsverk per sak, sammenliknet med at saksbehandleren kun behandlet relaterte saker, herunder ev. utvisningssaker.

Besparelsen per sak blir følgelig 13 286 kroner per sak i våre beregninger, gitt en årsverkskostnad på 930 000 kroner.

Rettsaker om UNEs forvaltningsvedtak

Videre skal UNE ikke lenger forsvare sine vedtak i domstolen. Dette utgjør svært få saker i dag (kun 19 rettsaker i tingretten og 8 i lagmannsretten på 6 år), men ressursbruken per sak er høy. UNE har imidlertid ikke kunnet gi oss noen anslag for ressursbruken, da det ikke rapporteres på ressursbruken på dette i deres systemer. Vi antar derfor på usikkert grunnlag at ressursbruken er den samme som i en ny prosedyreenhet i UDI, dvs. 80 000 kroner per sak. Dette kostnadsanslaget per sak kan dekomponeres til en antakelse om at UNEs prosedyreenhet behandler ca. 15 saker per årsverk (120 saker/8 ansatte), som lagt til grunn i forkant av opprettelsen av enheten. I tillegg legger vi til grunn at saksbehandlere i andre avdelinger i UNE har en ressursbruk per rettsak som tilsvarer behandlingen av en gjennomsnittlig asylsak, dvs. ca. 70 saker per årsverk eller under en halv uke per sak (viser også til omtale under avsnitt 2.2.1 Konsekvensene for UDI).

Årsverkskostnaden lagt til grunn i våre beregninger er hhv. 1 mill. kroner per årsverk i prosedyreenheten til UNE (altså tilsvarende som lagt til grunn for den ev. ny enhet i UDI) og 930 000 kroner per årsverk for øvrige saksbehandlere (tilsvarende tilbakekallsteamet i UDI).

Dagens ordning – kostnad fremover i tre scenarier (avhengig av antall saker):

Scenario 1: 50 tilbakekallssaker i UDI

Dersom en legger til grunn at 35 klagesaker behandles av UNE (70 pst. av 50), innebærer det en merkostnad på anslagsvis i underkant av 0,5 mill. kroner årlig i helårseffekt, dersom en legger til grunn at et årsverk koster 930 000 kroner og at hver slik klagesak innebærer et merbehov på 1/70 årsverk, sammenliknet med at saksbehandleren kun behandlet relaterte saker, herunder ev. utvisningssaker.

Videre koster 3,2 saker i tingretten og 1,3 saker i lagmannsretten anslagsvis knappe 200 000 kroner. (OBS! at det potensielt er RA som forsvarer disse sakene i retten, ikke UNEs prosedyreenhet. I så fall er besparelsen på RAs budsjett.)

Scenario 2: 100 tilbakekallssaker i UDI

Dersom en legger til grunn at 70 klagesaker behandles av UNE, innebærer det en merkostnad på anslagsvis 930 000 kroner (ett årsverk), gitt ovennevnte antakelser.

Videre koster 6,3 saker i tingretten og 2,5 saker i lagmannsretten anslagsvis i underkant av 0,4 mill. kroner. (OBS! at det potensielt er RA som forsvarer disse sakene i retten, ikke UNEs prosedyreenhet. I så fall er besparelsen på RAs budsjett.)

Scenario 3: 130 tilbakekallssaker i UDI

Dersom en legger til grunn at 91 klagesaker behandles av UNE, innebærer det en merkostnad på anslagsvis 1,2 mill. kroner, gitt ovennevnte antakelser.

Videre koster 8,2 saker i tingretten og 3,3 saker i lagmannsretten anslagsvis 0,9 mill. kroner. (OBS! at det potensielt er RA som forsvarer disse sakene i retten, ikke UNEs prosedyreenhet. I så fall er besparelsen på RAs budsjett.)

Ny ordning (tingrett som førsteinstans) – kostnad fremover i tre scenarier (avhengig av antall saker):

I den nye ordningen vil UNE ikke ha utgifter knyttet til disse sakene. Imidlertid vil UNE fremdeles behandle relaterte saker, som utvisningssaker.

2.2.3 Konsekvenser for domstolene (kap. 410, post 01)

Forutsetninger om ressursbruk per sak og kostnad per årsverk:

Oslo tingrett har opplyst om at utlendingssaker, herunder saker om tilbakekall av statsborgerskap, svært sjelden varer kortere enn 2 dager i retten (hovedforhandling). I tillegg kommer tid til registreringsarbeid, planlegging, forberedelser, skrive avgjørelse og etterarbeid. Basert på innspill fra Domstolsadministrasjonen (DA) legger vi til grunn at 100 saker om tilbakekall av statsborgerskap i tingretten vil kreve to dommerårsverk og ett saksbehandlerårsverk, mens 100 saker i lagmannsretten krever seks dommerårsverk og 3,6 saksbehandlerårsverk. Et årsverk koster om lag 1 500 000 kroner

per tingrettsdommer, 1 550 000 kroner per lagdommer og 650 000 kroner per saksbehandler, inkludert lønn, arbeidsgiveravgift, pensjonsforpliktelser, feriepenger og drift. Hver sak i tingretten koster derfor anslagsvis 36 500 kroner i utgifter til tingrettsdommer og saksbehandler, mens hver sak i lagmannsretten koster i underkant av 58 800 kroner i utgifter til lagdommer og saksbehandler, gitt ovennevnte forutsetninger.

Vi har lagt til grunn samme ressursbruk i tingretten og lagmannsretten per sak både med dagens ordning, der tingretten overprøver UDIs og UNEs forvaltningsvedtak om tilbakekalling av statsborgerskap, og i ny ordning, der tingretten er førsteinstans. Det kan argumenteres for at ressursbruken i tingretten vil være høyere når det ikke foreligger et forvaltningsvedtak i bunn. På den annen side må en anta at kun de vanskeligste sakene prøves i domstolen i dagens ordning, som trekker i motsatt retning, nemlig at ressursbruken i tingretten per sak vil være lavere i den nye ordningen. Uten nærmere informasjon legger vi derfor til grunn samme ressursbruk per sak i domstolene i dagens ordning og i ny ordning. Forskjellen i kostnaden for domstolene i de to ordningene er følgelig et resultat av antall saker som føres i tingretten og lagmannsretten.

Dagens ordning – kostnad fremover i tre scenarier (avhengig av antall saker):

Scenario 1: 50 tilbakekallssaker i UDI

Dersom en legger til grunn det historiske nivået på antall saker i domstolen (som innebærer 50 saker i UDI), så vil i snitt 3,2 saker havne i tingretten årlig og 1,3 saker i lagmannsretten. Det gir anslagsvis en samlet kostnad for domstolene på anslagsvis 190 000 kroner årlig i gjennomsnitt.

Scenario 2: 100 tilbakekallssaker i UDI

Dersom en legger til grunn saksomfanget i UDI i 2016 (ca. 100 saker) og historiske nivåer for andelen saker som ankes til domstolen, så vil anslagsvis i snitt 6,3 saker føres for tingretten og 2,5 saker føres for lagmannsretten årlig. Det utgjør en samlet kostnad for domstolene på om lag 380 000 kroner årlig i gjennomsnitt.

Scenario 3: 130 tilbakekallssaker i UDI

Dersom en legger til grunn at UDI utreder 130 saker, samt historiske nivåer for andelen saker som ankes til domstolen, vil anslagsvis 8,2 saker føres for tingretten og 3,3 saker føres for lagmannsretten. Det utgjør en samlet kostnad for domstolene på anslagsvis 490 000 kroner. Merk at vi denne delen av rapporten ser bort ifra tidsdimensjonen og kun presenterer helårseffekter.

Ny ordning (tingrett som førsteinstans) – kostnad fremover i tre scenarier (avhengig av antall saker):

Hvis tingretten skal være førsteinstans for behandling av saker om tilbakekall av statsborgerskap, vil antallet saker i tingretten øke. Videre må en anta at flere saker går videre til lagmannsretten.

Scenario 1: 50 tilbakekallssaker i UDI

Dersom tilbakekallsteamet utreder 50 saker, vil anslagsvis 35 saker føres for tingretten. Hvis vi legger til grunn at en tingrettsdommer kan behandle 50 slike saker per årsverk, og at det er behov for et halvt saksbehandlerårsverk per dommerårsverk, så vil hver sak i tingretten koste 36 500 kroner. Videre antar vi at 28,35 saker ankes til lagmannsretten. Vi antar at hver lagdommer kan behandle 33 saker per årsverk og at det er behov for 0,6 saksbehandlerårsverk per dommerårsverk. Det innebærer en kostnad per sak i lagmannsretten på i underkant av 58 800 kroner.

Samlet utgjør dette anslagsvis en samlet kostnad for domstolene på 2,9 mill. kroner årlig. Vi understreker at samtlige anslag er usikre.

Scenario 2: 100 tilbakekallssaker i UDI

Dersom tilbakekallsteamet utreder 100 saker, vil anslagsvis 70 saker føres for tingretten. Videre antar vi at 56,7 saker ankes til lagmannsretten. Det utgjør en samlet kostnad for domstolene på anslagsvis 5,9 mill. kroner, jf. overnevnte forutsetninger.

Scenario 3: 130 tilbakekallssaker i UDI

Dersom tilbakekallsteamet utreder 130 saker, vil anslagsvis 91 saker føres for tingretten. Videre antar vi at 73,7 saker ankes til lagmannsretten. Det utgjør en samlet kostnad for domstolene på anslagsvis 7,7 mill. kroner, jf. overnevnte forutsetninger.

Det vil ta tid før sakene havner i domstolen.

2.2.4 Konsekvenser for utgiftene til fri rettshjelp (kap. 470, post 01)

Stortingsvedtaket om fri rettshjelp (gjengitt innledningsvis) kan operasjonaliseres på ulike måter. Det fremgikk av oppdragsbeskrivelsen fra JD at det legges til grunn at det skal gis rett til fri sakførsel uten behovsprøving og fritak for rettsgebyr i saker som gjelder tilbakekall av statsborgerskap.

Omtalen og beregningene under er basert på innspill fra Statens sivilrettsforvaltning (SRF) om hva som kan være en fornuftig operasjonalisering av Stortingets vedtak. Det legges til grunn at det innføres et stykkprissystem, som innebærer at advokaten får betalt 2,75 ganger den offentlige salærsatsen (1 020 kroner) for hver time som medgår i retten. En annen løsning ville gitt andre budsjettanslag, eksempelvis om fri sakførsel skulle gis ut ifra faktisk medgått tid i stedet for at man legger til grunn et stykkprissystem, eller om departementet velger å legges til grunn et annet forholdstall mellom antall timer i retten og advokatens kompensasjon i stykkprissystemet. I beregningen har vi lag til grunn at hver sak tar to dager i retten. Dersom sakene viser seg i snitt å være mer tidskrevende, vil gjennomsnittskostnaden per sak blir høyere enn vårt anslag. Den viktigste kilden til usikkerhet i anslaget er antakelig som for de andre budsjettpostene, antall saker som vil behandles årlig.

Dagens situasjon

Saker om tilbakekall av statsborgerskap behandles i dag av UDI og det gis i den anledning som den klare hovedregel ikke fri rettshjelp. Tilsvarende gjelder ved klage til UNE. Fri rettshjelp i saker om tilbakekall av statsborgerskap er per i dag ikke prioritert etter rettshjelploven, jf. § 11 første ledd nr. 1., men det kan søkes om fritt rettsråd etter § 11 tredje ledd. Etter denne bestemmelsen kan det etter en konkret vurdering unntaksvis innvilges fritt rettsråd dersom søker fyller de økonomiske vilkårene for fri rettshjelp, jf. rettshjelpforskriften § 1-1. Slike søknader behandles av fylkesmannsembetene. I praksis mottar embetene få søknader om fritt rettsråd i saker om tilbakekall av statsborgerskap, og de fleste søknadene avslås fordi søkeren ikke oppfyller de økonomiske vilkårene. Ifølge opplysninger fra fylkesmannen i Oslo og Akershus behandlet de i fjor under 10 søknader, og det ble ikke innvilget bistand i noen av disse. I og med at fylkesmannen i Oslo og Akershus behandler i overkant av 30 % av samtlige fritt rettsrådssaker i landet, og ikke innvilget fri rettshjelp i noen av tilbakekallssakene, legger vi til grunn at antallet saker med fri rettshjelp i dagens ordning er neglisjerbart.

For de ev. få som skulle få innvilget søknad om fri rettshjelp i dag, betales det i utgangspunktet en stykkpris på 5 timer, jf. stykkprisforskriften § 5 fjerde ledd. Eventuelt kan det gis en såkalt utvidet bevilling til fritt rettsråd, slik at salæret fastsettes skjønnsmessig, jf. stykkprisforskriften § 5 siste ledd.

Ny ordning

Dersom tingretten blir førsteinstans, vil den juridiske bistanden måtte gis i form av fri sakførsel, og ikke fritt rettsråd slik som i dag. Utgifter til fri sakførsel i en sak for domstolen er i alminnelighet langt større enn utgifter til fritt rettsråd i saker som behandles av forvaltningen. Dette bl.a. fordi en domstolsbehandling gjennomgående vil være mer omfattende og også forutsetter en mer aktiv rolle fra advokaten, enn det som forventes i saker som håndteres av forvaltningen. Fri sakførsel i sivile saker for domstolen betales i dag som hovedregel etter faktisk medgått tid. I praksis betyr det at advokaten må levere inn en arbeidsoppgave/timeliste som overprøves av dommeren. Salæret reduseres dersom det overskrider det som er rimelig og nødvendig arbeid i saken, jf. salærforskriften § 7. I saker for fylkesnemndene er det derimot innført et stykkprissystem, som innebærer at advokaten får betalt 2,75 ganger den offentlige salærsatsen (1 020 kroner) for hver time som medgår i nemndsmøte de to første dagene, og 2,4 ganger salærsatsen for hver time som medgår følgende dager, jf. stykkprisforskriften § 6 første ledd nr. 2. Også i straffesaker er det primært stykkprisbetaling, da med komponenter som varierer fra 1,6 til 2,25 per time i retten, jf. stykkprisforskriften § 7 og § 10.

Generelt anses stykkprisbetaling som ressursbesparende, mer effektivt og gir bedre forutberegnelighet enn salærfastsettelse etter faktisk medgått tid. Hvorvidt det er hensiktsmessig å innføre slik betaling i saker om tilbakekall av statsborgerskap vil bero på antallet saker og hvor likeartet disse er. SRF antar at dette er en sakstype som er egnet for stykkprisbetaling, etter et system tilsvarende det som benyttes i fylkesnemndssaker. I denne utredningen har vi følgelig lagt det til grunn.

Omfanget av utgiftene til fri sakførsel vil avhenge av om man velger å gjøre ordningen prioritert uten behovsprøving eller økonomisk behovsprøvd, slik at parten må fylle de økonomiske vilkårene for fri rettshjelp. Vi forutsetter her at det skal gis fri sakførsel til alle uavhengig av inntekt og formue. Timetallet i saker for domstolen vil som alltid variere ut fra sakens omfang og kompleksitet, men SRF antar at det som regel vil medgå ca. 2 dager i retten, dvs. 12 timer til selve rettsmøtet. Det forutsettes da at retten skal foreta en alminnelig domstolsbehandling av sakene, og at det ikke blir lagt opp til en forenklet behandling av sakene. SRF baserer dette timetallet på det faktum at det i dag medgår gjennomsnittlig noe over 6 timer til et nemndsmøte med personlig fremmøte i UNE. En domstolsprosess er i alminnelighet mer omfattende enn et nemndsmøte, og advokaten vil generelt ha en mer aktiv rolle for domstolen enn for nemnda. For domstolen vil det bl.a. bli holdt innledningsforedrag, ordinær vitneførsel, partsinnlegg og prosedyre. SRF har for øvrig fått opplyst fra Oslo tingrett at utlendingssaker, herunder saker om tilbakekall av statsborgerskap svært sjelden varer kortere enn 2 dager.

SRF mener videre at det som et utgangspunkt kan legges til grunn at behovet for forberedende og etterarbeid er i ca. samme størrelsesorden som i fylkesnemndssaker hvor nemnda behandler barnevernssaker i første instans. Saker om tilbakekall av statsborgerskap er generelt relativt omfattende med lang historikk og mye dokumenter, tilsvarende situasjon som i barnevernssaker for nemnda. I barnevernssakene er det imidlertid noe mer behov for kontakt mellom advokat og klient, slik at det muligens kan argumenteres for at betalingen per time i retten bør ligge noe under

betalingen per time i fylkesnemnda. På den annen side reiser tilbakekallssakene som regel en rekke problemstillinger, og det er ofte flere grunnlag som må vurderes. Det antas derfor at betalingen i fylkesnemnda gir et rimelig sammenligningsgrunnlag for tilbakekallssakene.

Gitt ovennevnte antakelser vil utgiftene til fri sakførsel i en sak om tilbakekall av statsborgerskap bli 33 660 kroner per sak, basert på følgende beregninger: i) 12 timer i retten * 2,75 per time = 33 timer. ii) 33 timer * 1 020 kroner (offentlig salærsats) = 33 660 kroner (ekskludert mva.). Hvis domstolene behandler 150 saker, vil den totale utgiften til advokatbistand utgjøre 5 mill. kroner ekskl. mva. i første instans. I tillegg vil det kunne medgå utgifter til tolk og muligens sakkyndige i enkelte av sakene.

Utgiftene til fri sakførsel i ankesakene må antas å ligge i ca. samme størrelsesorden per sak. Dersom det er samme advokat som representerer vedkommende i ankesaken, kan det imidlertid argumenteres med at advokaten kjenner saken, og at betalingen per time bør ligge noe lavere enn i første instans. Dette er systemet som i dag benyttes i straffesaker, jf. stykkprisforskriften § 7 annet ledd og § 10 første ledd. Hvor mange saker som vil bli påanket vil bl.a. bero på om det skal gis fri sakførsel uten behovsprøving også i ankeinstansen. I denne rapporten legger vi til grunn at utgiftene til fri sakførsel er den samme i tingretten og i lagmannsretten.

Dagens ordning (fri rettshjelp):

Vi legger til grunn at det er et neglisjerbart antall som får fri rettshjelp knyttet til en sak om tilbakekall av statsborgerskap i dag. Kostnaden er følgelig tilnærmet null.

Ny ordning (fri rettshjelp) – kostnad fremover i tre scenarier (avhengig av antall saker):

Scenario 1: 50 tilbakekallssaker i UDI

Dersom fri sakførsel koster 33 660 kroner per rettsak i både tingretten og lagmannsretten, vil 63,4 rettsaker (hhv. 35 i tingretten og 28,4 i lagmannsretten) koste om lag 2,1 mill. kroner.

Scenario 2: 100 tilbakekallssaker i UDI

Dersom tilbakekallsteamet utreder 100 saker, vil anslagsvis 70 saker føres for tingretten. Videre antar vi at 56,7 saker ankes til lagmannsretten. Det utgjør en samlet kostnad på anslagsvis 4,3 mill. kroner i fri sakførsel, jf. overnevnte forutsetninger.

Scenario 3: 130 tilbakekallssaker i UDI

Dersom tilbakekallsteamet utreder 130 saker, vil anslagsvis 91 saker føres for tingretten. Videre antar vi at 73,7 saker ankes til lagmannsretten. Det utgjør en samlet kostnad på anslagsvis 5,5 mill. kroner i fri sakførsel, jf. overnevnte forutsetninger.

Det vil ta tid før sakene havner i domstolen. Den viktigste kilden til usikkerhet i anslaget for de årlige kostnadene er, som for de andre budsjettpostene, antakelig antall saker som behandles årlig.

3 De seks spørsmålene i utredningsinstruksen besvares

I utredningen har vi lagt hovedvekt på budsjettkonsekvensene over statsbudsjettet av å følge opp de to stortingsvedtakene, men i denne delen av rapporten går vi igjennom og utkvitterer de seks spørsmålene i utredningsinstruksen.

3.1 Hva er problemet, og hva vil vi oppnå?

Saken omhandler for det første om det er forvaltningen (ved UDI og UNE) eller domstolene som skal ha myndighet til å tilbakekalle statsborgerskap i de tilfellene der vedkommende saken gjelder skal ha oppgitt gale opplysninger i forbindelse med søknaden om statsborgerskap og «mot bedre vitende har gitt de uriktige opplysningene eller har fortiet opplysninger av vesentlig betydning for vedtaket». Et stortingsflertall har bedt regjeringen fremme et lovforslag som innebærer at domstolen ved tingretten blir førsteinstans for tilbakekallingssaker (stortingsvedtak 649). For det andre er det et spørsmål om vedkommende som myndighetene mistenker at har oppgitt falske opplysninger, selv skal bære ev. kostnader knyttet til rettshjelp eller sakførsel (vedtak 648).

I stortingsdebatten har det også vært diskutert om regelverket bør endres slik at botid og personens tilknytning til Norge tillegges mer vekt. Enkelte har argumentert for at det bør innføres en foreldelsesfrist for tilbakekall av statsborgerskap som følge av uriktige opplysninger i forbindelse med søknaden. Vi har imidlertid oppfattet at det i denne utredningen ikke skal legges til grunn en strengere forholdsmessighetsvurdering i domstolen enn i forvaltningen. Dersom problemet Stortinget ønsker å løse er at personer med sterk tilknytning til Norge får tilbakekalt statsborgerskapet sitt, må virkemiddelet være å endre reglene for når statsborgerskap kan tilbakekalles, ikke bare flytte myndigheten til å ta beslutningen.

I dag gjøres tilbakekall av statsborgerskap som enkeltvedtak i UDI. Vedkommende saken gjelder har rett til å klage til UNE på vedtaket. Etter et ev. avslag på klagen i UNE, kan personen prøve vedtaket i retten. Tilbakekallelsen har imidlertid umiddelbar effekt f.o.m. UNE har fattet sitt vedtak i klagesaken eller fristen for klage til UNE har gått ut. Det innebærer at vedkommende ikke lenger har lov til å arbeide eller oppholde seg i Norge (vedtaket innebærer en utreisefrist, men de som har rett til å søke om oppholdstillatelse på nytt grunnlag, kan oppholde seg i Norge mens søknaden behandles²). Vedkommende må selv bære ev. advokatkostnader personen måtte ha fra personen mottar varsel fra UDI om at tilbakekall vurderes og til UNE har behandlet en ev. klage, men også alle kostnader forbundet med en ev. rettsak, dersom personen velger å prøve forvaltningsvedtaket for domstolen.

Stortingsflertallet sitt uttalte mål med å gjøre tingretten til førsteinstans i denne typen tilbakekallingssaker, er å øke rettsikkerheten for vedkommende saken gjelder. Dette flertallet vurderer det som problematisk at statsborgerskap kan trekkes tilbake basert på et enkeltvedtak, fattet uten en domstolsprosess med muntlig forhandling, noe flertallet mener innebærer dårligere mulighet for

² Udi.no, (2017). *Etterkommere og tilbakekall av statsborgerskap*. [nettside] Tilgjengelig på: <https://www.udi.no/aktuelt/etterkommere-og-tilbakekall-av-statsborgerskap/> [Sett: 23.02.2018].

kontradiksjon. Det argumenteres også for at UDI og UNE kan instrueres av regjeringen, mens en domstolsprosess ikke vil være politisk styrt.

Problembeskrivelse

Det overordnede problemet er altså, ifølge stortingsflertallet, at dagens ordning ikke godt nok ivaretar rettssikkerheten til personer som staten vurderer å tilbakekalle statsborgerskapet til, fordi:

1. UDI og UNE er underlagt JD og kan instrueres av regjeringen.
2. selv om det er flere klagemuligheter i dag og domstolsbehandling i siste instans, så er det i utgangspunktet ikke krav om en omfattende prosess for å tilbakekalle statsborgerskapet. Et enkeltvedtak uten muntlig forhandling kan være tilstrekkelig.
3. vedkommende må selv bære kostnaden av ev. advokatbistand.
4. tilbakekall har umiddelbar effekt etter ferdig behandling i forvaltningen, så den reelle muligheten til å finansiere egen domstolsbehandling er begrenset.

Ønsker å oppnå økt rettssikkerhet for vedkommende tilbakekallssaken gjelder

Det stortingsflertallet ønsker å oppnå er økt rettssikkerhet for vedkommende gjennom at:

1. vurderingene gjøres av en politisk uavhengig part
2. prosessen for å tilbakekalle statsborgerskap gjøres mer omfattende
 - a. med mulighet for muntlig kontradiksjon
 - b. ved at beslutningen om tilbakekall vurderes av en ny person, ikke samme saksbehandlere som også har samlet informasjonen som ligger til grunn for å vurdere tilbakekall
3. vedkommende skal ha reell (økonomisk) mulighet til å ha en forsvarer
4. og reell mulighet til å prøve saken sin for domstolen (herunder økonomisk)

Det er viktig å påpeke at ikke alle som er enige i denne problembeskrivelsen. Ifølge innvandrings- og integreringsminister Listhaug, UNE og UDI er rettssikkerheten tilstrekkelig ivaretatt i dag. Som et motsvar til punkt 1 kan det nevnes at verken UDI eller UNE kan instrueres om utfallet av enkeltsaker, jf. statsborgerloven § 28. UNE som klageorgan skal være like uavhengig av både førsteinstansen UDI og regjeringen i sin behandling av enkeltsaker som en domstol, jf. UNEs innlegg i stortingshøringen om saken.

Som et motsvar til punkt 2 om at prosessen bør være mer omfattende, med muntlig kontradiksjon og skille mellom de som utreder saken og fatter vedtak i saken, kan det nevnes at personen tilbakekallssaken gjelder har rett til å gjøre seg kjent med sakens dokumenter (jf. forvaltningsloven § 18), og anledning til å uttale seg, etter å ha mottatt forhåndsvarsel om at tilbakekall vurderes fra UDI. Det er flere saksbehandlere med spesialkompetanse på slike saker involvert i hver sak både i UDI og i UNE, og klagebehandlingen i UNE er uavhengig av UDIs vurdering. UNE er et domstolliknende organ og UNEs nemndledere må fylle vilkårene for å være dommere.

Også andre hensyn enn rettssikkerheten til vedkommende tilbakekallssaken gjelder, har betydning for hva som er en hensiktsmessig ordning. Eksempelvis må Stortinget ifm. behandling av et ev. lovforslag ta med i vurderingen at omleggingen antakelig vil medføre at behandlingen av relaterte saker

blir betydelig utsatt, at køene i rettsapparatet kan bli lenger, økte utgifter over statsbudsjettet mv. Det innebærer også en rolleendring for domstolen, jf. omtalen under avsnitt 3.3.

3.2 Hvilke tiltak er relevante?

I denne rapporten utredes ett alternativ: Domstolen behandler tilbakekallssakene i første instans og vedkommende saken gjelder gis fri sakførsel. Ifm. stortingsbehandlingen har det imidlertid kommet opp andre forslag til justeringer som også kan øke rettssikkerheten til personen tilbakekallssaken gjelder.

Dersom man ønsker at statsborgerskap ikke skal kunne tilbakekalles uten en muntlig høring, kan det innføres obligatorisk nemndsbehandling ifm. klagebehandlingen i UNE, hvor vedkommende tilbakekallssaken gjelder får rett til personlig oppmøte i UNE ved nemndsbehandlingen.

Det er mulig å senke terskelen for å få saken sin ført for domstolen, uten å endre på hele ordningen. Uten å flytte myndigheten til å tilbakekalle statsborgerskap bort fra forvaltningen, kan det gis fritt rettsråd uten behovsprøving ifm. behandlingen av saken i forvaltningen og fri sakførsel dersom personen ønsker å ta saken for domstolen, etter vedtak i UNE. Det kan også innføres en regel om at dersom saken bringes inn for domstolene, beholder vedkommende sitt statsborgerskap inntil saken er avgjort av tingretten.

Vi oppfatter imidlertid vårt oppdrag dit hen at vi ikke skal gi en fullstendig vurdering av alle relevante tiltak. Stortinget har fattet vedtak om hvordan de ønsker å endre loven for å ivareta deres mål om økt rettssikkerhet. Videre er vi bedt om å utrede alternativet der en prosedyreenhet opprettes i UDI for å føre statens saker i domstolen. Vi begrenser oss derfor til å sammenlikne dagens situasjon med endringene gitt av føringene fra Stortinget og oppdragsbeskrivelsen fra JD.

3.3 Hvilke prinsipielle spørsmål reiser tiltakene?

Det fremgår av mindretallsmerknadene i forbindelse med Stortingets behandling av Representantforslag 33 S (2016-2017) at endringsforslaget reiser følgende prinsipielle spørsmål: Domstolenes rolle endres fra å være kontrollorgan for forvaltningens vedtak til selv å måtte utøve forvaltnings-skjønn. Domstolsadministrasjonen (DA) utdypet problemstillingen på følgende møte i sitt innspill ifm. høringen: «Tilliten til domstolene er nært knyttet opp til den kontrollerende rollen domstolene har i forhold til forvaltningens avgjørelser. Rollen understreker domstolenes nøytralitet, upartiskhet og uavhengighet, som er sentrale egenskaper for ethvert konfliktløsningsorgan. En endring av denne rollefordelingen, som har lang tradisjon i norsk rett, vil kunne medføre en svekkelse av tilliten til domstolene i denne type saker og til norsk rettsvesen generelt. (...) Domstolen vil dessuten få ansvaret for å foreta interesseavveininger, forholdsmessighetsvurderinger og ikke sjelden måtte ta stilling til sider ved sakene som kan være politisk betente.»³

³Domstolsadministrasjonen (2017). Notat – Domstolsbehandling ved tilbakekallelse av statsborgerskap (Dokument 8:33 S(2016-2017)) av 08.02.2017. Saksnr.: 17/226-2.

I forbindelse med behandlingen av representantforslaget ble det også reist flere prinsipielle spørsmål knyttet til adgangen til å tilbakekalle statsborgerskap, uavhengig av hvilken instans som har myndighet til å ta beslutningen. Eksempelvis ble det reist spørsmål om det bør være en foreldelsesfrist. Et annet sentralt spørsmål er i hvilken grad barn kan og bør skjermes fra konsekvensene av at foreldrenes statsborgerskap vurderes tilbakekalt. I utformingen av regelverket må man dessuten balanserer hensynet til at individer skal ha insentiv til å oppgi riktige opplysninger ifm. behandlingen av asyl-, oppholds- og statsborgerskapssaker, opp mot hensynet til at innvandrere som har fått norsk statsborgerskap skal føle seg trygge på sin tilknytning til Norge, og ikke ha en følelse av å ha et annenrangs statsborgerskap.

Det er utenfor oppdraget å gå nærmere inn på disse problemstillingene.

3.4 Hva er de positive og negative virkningene av tiltakene, hvor varige er de, og hvem blir berørt?

Den mest berørte parten i tilbakekallssaker er vedkommende selv, og personens familie. For vedkommende saken gjelder er det antakelig av størst betydning om personen fratras statsborgerskapet sitt eller ikke, dernest hvordan prosessen oppleves (fra UDI varsler om at tilbakekall vurderes og til endelig vedtak er fattet eller rettskraftig dom foreligger). Vi oppfatter som nevnt oppdraget dit hen at vi skal legge til grunn at staten er like streng eller tilbakeholden med å trekke tilbake statsborgerskap, uavhengig av hvilken instans som har myndighet til å ta beslutningen om tilbakekall. Følgelig er det ulikhetene i prosessen i de to ordningene vi omtaler her, ikke en endring i risikoen for tilbakekall.

Omtrent samme tid fra varsel til hhv. vedtak i UNE (dagens ordning) eller dom i lagmannsretten (ny)

Med *dagens ordning* kan det ta 12 måneder fra UDI sender ut forhåndsvarsel og til UDI har fattet vedtak i saken (basert på informasjon om forventet saksbehandlingstid i utvisningssaker), men UDI oppgir at det som regel tar mye kortere tid. I denne perioden har vedkommende rett på innsyn i dokumentene i saken og anledning til å uttale seg. Ikke alle varsler ender med vedtak, dersom det ila. saksbehandlingen, og gjennom kontakt med vedkommende, viser seg ikke å være grunnlag for tilbakekall. Dersom UDI fatter vedtak om tilbakekall og vedkommende klager på vedtaket, kan det ta 3 måneder fra UDI mottar klagen til UDI enten omgjøre vedtaket eller sende saken til UNE for klagebehandling. Deretter er forventet saksbehandlingstid i UNE om lag 4 måneder. Altså tar det i dag potensielt opp mot halvannet år fra forhåndsvarsel til tilbakekallelsen trer i kraft (og personen får en utreisefrist), dersom vedkommende klager. I denne perioden beholder personen alle sine rettigheter som norsk statsborger og bosatt.

Dersom det er aktuelt å utvise personen, vil UDI og UNE behandler utvisningssaken parallelt med tilbakekallssaken. Også tilknyttede saker til familiemedlemmer som for eksempel søker om opphold, behandles parallelt, slik at sakene kan sees i sammenheng og sakene kan behandles mest mulig resurseffektivt i forvaltningen. Personen kan prøve UNEs vedtak for domstolen, men har da ikke lenger norsk statsborgerskap. Vedkommende er avhengig av å få utsatt utreisefristen for å få lov til å oppholde seg i Norge mens rettssaken pågår, ellers må personen reise fra landet før eller mens rettssaken pågår.

I *ny ordning* vil utredningstiden antakelig være den samme som i dagens ordning. Basert på saksbehandlingstiden i tingretten legger vi til grunn at det tar *minst* 6 måneder fra personen varsles og til

saken behandles i tingretten. Men det er altså ingen grunn til at denne saksbehandlingstiden vil være kortere enn i dag, så dersom en sak tar 12 måneder med dagens ordning, vil den antakelig også gjøre det i ny ordning. Dersom vedkommende anker, vil hele behandlingsskjeden, fra staten oppretter en sak om tilbakekall og til det foreligger en dom i lagmannsretten, antakelig ta i underkant av halvannet år, dersom vi legger til grunn en måned ankefrist og saksbehandlingstiden i Borgarting lagmannsrett på om lag 8 måneder. Vi legger til grunn at personen beholder statsborgerskapet til det foreligger en dom i lagmannsretten, dersom personen anker innen ankefristen.

Til forskjell fra dagens ordning vil det imidlertid ikke fattes vedtak om utvisning eller i andre tilknyttede saker parallelt. Behandling av tilknyttede saker, herunder familiemedlemmers oppholdssøknad, vil følgelig bli utsatt med om lag halvannet år. Vi antar at det fremdeles vil være slik at tilbakekallelsen innebærer en utreisefrist, selv om det ikke foreligger et vedtak om utvisning, slik det også er i dag for personer som ikke blir utvist når statsborgerskapet deres trekkes tilbake.

I både ny og gammel ordning blir saken behandlet i to instanser før tilbakekallelsen blir gjeldende. I begge ordningene vil det kunne være uavklarte saker som henger etter at statsborgerskapet er tilbakekalt og utreisefrist er satt, hhv. ev. rettssak i dagens ordning og tilknyttede saker, herunder utvisningssak, i ny ordning.

Ikke entydig hvilken instans som er best egnet til å vurdere forholdsmessighet

I forbindelse med stortingsbehandlingen av representantforslaget er det fremført argumenter som taler for og imot både forvaltningen og domstolen som førsteinstans. Det er ikke klart hvilken instans som er best egnet til å vurdere bevisene i saken, gjøre forholdsmessighetsvurderinger og sikre likebehandling på tvers av saker, og heller ikke hvilken instans personene tilbakekallssakene gjelder selv ville foretrekke og ha tiltro til.

Argumenter for domstolsbehandling som er fremført i debatten: i) Domstolsprosessene er ikke politisk styrt, og en slipper følgelig allmenn spekulasjon om omkring regjeringens rolle i tilbakekallssaker. ii) Domstolen er bedre egnet enn en saksbehandler til å vurdere bevis etter en muntlig prosess der staten og vedkommende tilbakekallssaken gjelder kan presentere sin sak. iii) Domstolen behandler et stort antall ulike typer saker, og vil ikke være like tilbøyelig til å få en skjematisk holdning til vurderingene. Det gjør domstolen mer egnet til å vurdere forholdsmessighet. iv) Domstolsbehandling er mer omfattende enn klagebehandling i UNE. I dag er den enkelte ikke sikret å kunne møte direkte for de som skal avgjøre saken i UNE. Selv hvis en innfører obligatorisk nemndsmøte i UNE, vil det være mindre omfattende enn en hovedforhandling i retten. I retten er all bevisføringen muntlig, og partene har rett til føre egen argumentasjon så vel som å imøtegå motpartens. v) Vedkommende saken gjelder får beholde sitt statsborgerskap mens saken pågår i retten, i motsetning til i dag.

Argumenter for forvaltningen som førsteinstans, fremført i debatten: i) Forvaltningen kan heller ikke instrueres om utfallet av enkeltsaker. ii) UNE sitter med spesialkompetanse og mye erfaring om denne typen sakskomplekser, mens man i tingretten risikerer at saken håndteres av en dommerfullmektig med kort generalisterfaring. Dette gjør forvaltningen bedre rustet til å vurdere bevisene i saken og sikre likebehandling på tvers av saker. iii) Domstolen bør fortsette å være et kontrollorgan som vurderer gyldigheten av forvaltningens vedtak, uten å skulle utøve eller overprøve forvaltningens skjønn. Det vil være en uheldig endring i rollefordelingen mellom domstolene og forvaltningen, som kan svekke tillitten til domstolene, dersom domstolene må gjøre de mer skjønnsmessige/politiske avveiningene. iv) I en stor del av sakene hersker det ifølge UDI ingen tvil rundt de faktiske forholdene i saken. Partene ønsker ikke alltid å påklage vedtaket, men vil ha en så rask avklaring som

mulig på sin status og om hun eller han kan få en ny oppholdstillatelse i Norge. I slike tilfeller er dagens ordning mest effektiv. v) Det er mest effektivt å behandle tilknyttede saker parallelt. Det er dessuten også en fordel for vedkommende og dens familie at relaterte saker ses i sammenheng. Parten vil ikke måtte vente ett-to år på at tilbakekallssaken behandles i domstolen før forvaltningen tar stilling til tilknyttede saker. vi) Saksbehandlere i forvaltningen har taushetsplikt. Vedkommende saken gjelder slipper at sensitive personopplysninger omtales i en åpen retts sak.

Positive virkninger av fri rettshjelp

Å få rett til fritt rettsråd eller fri sakførsel vil være positivt for vedkommende saken gjelder. For enkelte gir det mulighet til juridisk bistand personen ellers ikke ville hatt råd til. Om lag 90 pst. av klagerne til UNE har blitt bistått av advokat, så for de fleste vil fri rettshjelp redusere kostnadene de i dag bærer selv ifm. behandlingen av saken i forvaltningen. Det er sannsynlig at den lave andelen saker som prøves i retten i dag, blant annet henger sammen med kostnadene av å bringe sin sak for domstolen.

Negative virkninger av fri rettshjelp

Å gi fri rettshjelp innebærer en direkte kostnad over statsbudsjettet, men også potensielt en kostnad ved at flere personer ønsker å prøve saken sin for domstolen eller anke saken til lagmannsretten. Dersom tingretten blir førsteinstans, vil omfanget av saker i tingretten avhenge av hvor mange saker staten ønsker å føre for retten, og i liten grad henge sammen med om det gis fri rettshjelp. Antallet saker i lagmannsretten vil derimot påvirkes av hvor mange som ønsker å anke, og følgelig, med all sannsynlighet, øke dersom det gis fri sakførsel.

I tillegg til utgiftene som påløper over statsbudsjettet til fri rettshjelp og behandling av flere saker i lagmannsretten, medfører flere saker i domstolen også en kostnad i form av lengre saksbehandlingstid i lagmannsretten generelt, og lengre behandlingstid i den aktuelle saken og utsettelse av tilknyttede saker, eksempelvis familiemedlemmer som søker om oppholdstillatelse.

Økt saksbehandlingstid – i lagmannsretten generelt og utsatt behandling av tilknyttede saker

Innenfor rammen av prosjektet har det ikke vært mulig å kvantifisere konsekvensene som innføring av fri rettshjelp og domstolsbehandling av tilbakekallssaker vil ha på saksbehandlingstiden i domstolen generelt eller behandlingstiden til tilbakekallssaken og tilknyttede saker. Generelt er det ønskelig med en rettskraftig dom så raskt som mulig. Dersom saksbehandlingstiden i Borgarting lagmannsrett øker med én måned, vil dette være forbundet med samfunnsøkonomiske kostnader. Vi har ikke grunnlag for å kunne tallfeste disse kostnadene utover å identifisere denne virkningen som en kostnad.

For vedkommende tilbakekallssaken gjelder (og dens familie) vil man også anta at det er ønskelig at ikke tiden fra UDI sender ut varsel og til saken er avsluttet strekker seg over for lang tid, da det må være ubehagelig og ødeleggende for fremtidsplanlegging å ha en slik bekymring hengende over seg. Dersom utsettelsen i tid kan føre til endret syn på om statsborgerskapet bør trekkes tilbake eller om personen bør utvises, kan selvsagt saken stille seg annerledes. Forhold som kan tale imot tilbakekall er eksempelvis vedkommende sin tilknytning til Norge, barns tilknytning, familiens helse og fare ved retur. Det fremgår imidlertid av brev fra innvandrings- og integreringsminister av 23. februar til kommunal- og forvaltningskomiteen i forbindelse med behandlingen av representantforslaget at botid og tilknytning til Norge som er opparbeidet på falske premisser tillegges liten vekt i forholdsmessighetsvurderingen slik rettspraksis er i dag, så det er ikke en automatikk i at lengre saksbehandlingstid reduserer sannsynligheten for utvisning.

Mens behandlingen av saken pågår i forvaltningen i dag, beholder vedkommende sitt statsborgerskap. I ny ordning legger vi til grunn at personen beholder statsborgerskapet til det foreligger en rettskraftig dom i lagmannsretten eller fristen for å anke til lagmannsretten har gått ut. Så lenge personen har statsborgerskap i Norge, har personen rett til å oppholde seg i landet, arbeide, ha barn på skolen, motta ytelser som for eksempel barnetrygd eller sykepenger, få helsehjelp eller bistand fra barnevernet ved behov mv. på lik linje med befolkningen for øvrig. Økte utgifter over statsbudsjettet som følge av at personen bor lengre i Norge, og i denne perioden har glede av velferdsstatens goder, er ikke en del av denne utredningen.

Økte kostnader over statsbudsjettet – flere rettsaker og mindre effektiv behandling av saker

I kapittel 2 i rapporten presenterte vi budsjettkonsekvensene for UDI, UNE og domstolene, samt utgiftene til fri rettshjelp ved innføring av domstolsbehandling i tilbakekallssaker, samt at det gis rett til fri rettshjelp. Vi har sett at UDI og domstolene får nye oppgaver, mens UNE får noe færre oppgaver. Siden saksbehandleren i UDI eller UNE i dag typisk behandler relaterte saker parallelt med tilbakekallssaker, mens håndtering av disse sakene må utsettes dersom domstolen blir førsteinstans, så forsvinner noen av synergievinstene som ligger i dagens ordning. Produktiviteten i forvaltningen forventes følgelig å reduseres noe. Omleggingen til ny ordning vil bety økte utgifter over statsbudsjettet til behandling av disse sakene, først og fremst som følge av at flere saker havner i domstolen, som er mer ressurskrevende enn dagens behandling i UDI og UNE, men også ovennevnte fall i produktiviteten når relaterte saker ikke kan behandles parallelt. På kort sikt vil det i tillegg være noen oppstartskostnader i forbindelse med opprettelsen av en ny prosedyreenhet i UDI og forberedelser i domstolene, herunder ev. kursing av dommere, slik at de er rustet til å håndtere slike saker som førsteinstans.

3.5 Hvilket tiltak anbefales, og hvorfor?

Det er utenfor oppdraget å komme med våre anbefalinger. I denne rapporten har vi, basert på innspill fra UDI, UNE, Domstolsadministrasjonen (DA) og Statens sivilrettsforvaltning (SRF), operasjonalisert Stortingets vedtak 648 og 649 og utredet de økonomiske og administrative konsekvensene av dette alternativet.

3.6 Hva er forutsetningene for en vellykket gjennomføring?

Hensikten med omleggingen er å øke rettssikkerheten til vedkommende tilbakekallssaken gjelder, så tiltaket må vurderes opp mot dette. For å kunne si at omleggingen var vellykket, er det også viktig at omleggingen er kostnadseffektiv både i omstillingsfasen og på sikt. Videre kan det være ev. negative bieffekter av endringene som må avdempes for at omleggingen skal regnes som vellykket. Under peker vi på noen viktige momenter.

Forutsetninger for økt rettssikkerhet for vedkommende saken gjelder

Tydelig regelverk: Likebehandling og forutsigbarhet i behandlingen av hver sak er viktige forutsetninger for rettssikkerheten. Uavhengig av om forvaltningen eller domstolen gis myndighet til å tilbakekalle statsborgerskap, er det avgjørende at regelverket er tydelig med tanke på hvilke momenter som skal vektlegges i vurderingen av om statsborgerskap skal tilbakekalles og hvordan ulike hensyn

skal veies opp mot hverandre. Eksempelvis må regelverket være tydelig på hvilken betydning persons tilknytning til Norge har for beslutningen, hva som menes med tilknytning, om det finnes klare grenser for når det ikke er adgang til å tilbakekalle statsborgerskap osv.

Tilstrekkelig kompetanse i domstolen på denne typen saker: Videre er det av hensyn til likebehandling og den generelle rettsikkerheten viktig at de som skal være dommere i tingretten og lagmannsretten i disse sakene har tilstrekkelig kompetanse på feltet. DA har blant annet uttalt seg skeptisk til om rettssikkerheten øker dersom myndigheten til å tilbakekalle statsborgerskap flyttes fra UNE, som sitter med spesialkompetanse og mye erfaring om denne typen sakskomplekser, over til en dommerfullmektig i tingretten med potensielt kort generalisterfaring. Det bør vurderes kursing for dommere som skal håndtere disse sakene.

I ovennevnte notat fra DA ifm. stortingsbehandlingen anbefaler DA at Oslo tingrett og Borgarting lagmannsrett gjøres til verneting for alle saker om tilbakekall av statsborgerskap. Vi har ikke gjort en selvstendig vurdering av hvor mange, og hvilke domstoler, som bør håndtere disse sakene, men støtter på generelt grunnlag DAs vurdering i at det vil være fornuftig at sakene kun spres på et fåtall eller én tingrett og én lagmannsrett.

Kostnadseffektivitet og avdemping av negative bieffekter

Oppskalering av saksbehandlingsskapasitet over tid: Det kan være ønskelig med flere årsverk i den eller de tingrettene og den lagmannsretten som skal behandle disse sakene. Det avhenger blant annet av hvor raskt regjeringen ønsker å bygge ned dagens restanser i UDI og hvilken saksbehandlingstid myndighetene kan akseptere i tingretten og lagmannsretten, samt den korresponderende ventetiden for relaterte asyl-, oppholds- og utvisningssaker. Antakelig vil en gradvis oppskalering av kapasiteten gi en bedre ressursbruk enn om endringen gjøres i all hast.

I denne utredningen har vi lagt til grunn en beskjeden økning i antall saker i tingretten de første årene, så det i innføringsåret 2019 er tid til forberedelser i domstolen, samt tilstrekkelig tid til å opprette en prosedyreenhet i UDI (eller en annen løsning). På sikt bør det vurderes om kapasiteten bør økes utover dette nivået. Det vil blant annet avhenge av det årlige tilfanget av nye saker fremover.

Vurderer tiltak for å redusere saksbehandlingstiden i tingretten og lagmannsretten: Kjø i domstolsapparatet innebærer som nevnt en kostnad for samfunnet. En måte å unngå at omleggingen fører til uønskede endringer i saksbehandlingstiden er selvsagt å øke bevilgningen til domstolene og ansette flere. Uansett om domstolen tilføres ressurser bør JD vurdere grep som kan bidra til hensiktsmessig bruk av domstolens ressurser. Eksempelvis bør det tas stilling til hva som skal til for å få sin tilbakekallssak prøvd for lagmannsretten, jf. at UDI mener det i en stor andel av sakene ikke hersker tvil rundt de faktiske forholdene i saken. I dag siles i underkant av 10 pst. av sivile tvistesaker, der det er et ønske om å anke til lagmannsretten, bort. Et annet spørsmål er om det skal gis fri sakførsel også i lagmannsretten. Antakelig vil fri sakførsel medføre at de fleste ønsker å anke. Et tredje alternativ som kan vurderes er om tilbakekallelsen skal tre i kraft f.o.m. det foreligger en dom i tingretten, selv dersom personen anker. Det vil antakelig redusere antall saker i lagmannsretten og dessuten gjøre det mulig for UDI og UNE å behandle tilknyttede saker på et tidligere tidspunkt, fordi det ikke er behov for å vente på en dom i lagmannsretten. Det er utenfor rammene for oppdraget å gjøre en nærmere vurdering av disse alternativene.

Hvis mulig; bevare noen av dagens effektive løsninger (unngå dobbeltarbeid i forvaltningen): UDI og UNE har lagt vekt på at dagens ordning er effektiv fordi tilknyttede saker, med svært overlappende

saksdokumenter, behandles parallelt av de samme saksbehandlerne. Det ville vært ønskelig om en kunne beholde noen av disse synergigevinstene selv etter en ev. omlegging til ny ordning. Det er UDI og UNE som er nærmest til å vurdere hva man ev. kan få til av løsninger for å unngå mye dobbeltarbeid i forvaltningen ifm. disse sakene.



Vista Analyse AS
Meltzersgate 4
0257 Oslo

post@vista-analyse.no
www.vista-analyse.no